

подготовки : учеб. пособие / Л. Ю. Субботина. – Ярославль : Ин-т «Открытое общество», 2003. – 101 с. [Subbotina L. Yu. Lichnost v sisteme professionalnoy podgotovki : ucheb. posobie / L. Yu. Subbotina. – Yaroslavl : In-t «Otkryitoe obschestvo», 2003. – 101 s.].

7. Толочек В. А. Современная психология труда : учеб. пособие / В. А. Толочек. – СПб. : Питер, 2005. – 479 с. [Tolochek V. A. Sovremennaya psikhologiya truda : ucheb. posobie / V. A. Tolochek. – SPb. : Piter, 2005. – 479 s.].

8. Шадриков В. Д. Психология деятельности и способности человека : учеб. пособие / В. Д. Шадриков – 2-е изд. – М. : Логос, 1996. – 320 с. [Shadrikov V. D. Psikhologiya deyatelnosti i sposobnosti cheloveka : ucheb. posobie / V. D. Shadrikov – 2-e izd. – M. : Logos, 1996. – 320 s.]

Надійшла до редколегії 03.06.15

УДК 35(477):321.01(477)

Ігор ПИСЬМЕННИЙ

Національна академія державного управління
при Президентіві України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПРОЦЕСУ ООНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Аналізуються проблеми та перспективи процесу оновлення публічної влади в Україні. Розглядаються певні норми Закону України «Про очищення влади» з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії. Прогнозуються позитивні тенденції оновлення публічної влади завдяки зміні виборчого законодавства в Україні на основі принципу голосування за «відкритими списками». Наголошується на вдосконаленні норм виборчого законодавства з урахуванням їх практичної реалізації під час чергових виборів за новою системою. У контексті сприяння процесу оновлення владних структур обґрунтовується необхідність ефективного застосування антикорупційного законодавства, а також введення в дію нового закону про державну службу.

Ключові слова: публічна влада, люстрація, державні службовці, вибори, антикорупційне законодавство.

Igor Pysmennyi. Problems and prospects of the process of public authority renewal in Ukraine

Problems and prospects of the process of public authority renewal in Ukraine are analyzed. Some norms of the law «On the authority clearance» taking into consideration Venetian Commission recommendation are considered. It is stressed on making changes as to election legislation in Ukraine on the base of open voting for a list and conducting compulsory regular election on the new system. The

necessity of efficient application of the anticorruption legislation and introduction of the new law «On Public Service» is proved in the context of assistance of the process of the authorities' renewal.

Key words: public authority, lustration, servants, election, anticorruption legislation.

Відомий учений О. Кузнецов зазначає, що необхідною та достатньою умовою стійкого розвитку суспільства є наявність людей, здатних пропонувати та втілювати в життя ідеї, які забезпечують за їх реалізації зростання можливостей суспільства. Водночас зростаючі можливості суспільства використовуються найбільш ефективно, якщо суспільство формує людину, здатну пропонувати та втілювати в життя такі ідеї. Сформовані умови є справедливими для будь-якого типу суспільства, будь-якої країни, будь-якої організації, незалежно від її політичного устрою та форми власності [2, с. 42]. Тобто очевидно, що для реалізації будь-яких прогресивних реформ потрібні люди, які будуть спроможні їх зробити, обіймаючи ті чи інші посади в органах публічної влади. На жаль, в Україні до останнього часу політична та адміністративна еліта залишалася майже незмінною, що призводило до перманентних державних криз. Тому процес оновлення публічної влади є одним із найважливіших завдань сьогодення з метою ефективного реалізації будь-яких реформ в Україні.

Проблемні питання формування та впровадження ефективного кадрової політики в системі публічної служби розглядали такі вчені, як Т. Василевська, Н. Гончарук, С. Дубенко, Н. Липовська, В. Мартиненко, А. Михненко, О. Оболенський, В. Олуйко, Т. Пахомова, А. Рачинський, М. Рудакевич, С. Серьогін, В. Токовенко, Г. Щокін та ін. Водночас проблемам та перспективам сучасного процесу оновлення публічної влади в Україні слід приділити особливу увагу з огляду на прийняття нових законів, спрямованих на зміни в політичній та адміністративній еліті.

Метою дослідження є аналіз проблем та перспектив процесу оновлення публічної влади в Україні.

Після введення в дію у жовтні 2014 р. Закону України «Про очищення влади» в державі розпочався процес звільнення посадових осіб органів публічної влади, які підпадають під дію норм цього закону. Законом передбачено, що люстрація ґрунтується на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист. Незважаючи на певну недосконалість даного законодавчого акта, його слід розглядати як перший реальний крок недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями

чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади попереднім президентом України, підбив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини.

Водночас у процесі практичної реалізації люстраційних норм прогнозовано почалися масові випадки несправедливого звільнення осіб, посади яких формально підпадають під дію цього закону. Відповідно відбулась значна кількість судових позовів від службових осіб щодо їх незаконного звільнення. Звернення до Конституційного Суду України щодо конституційності певних норм закону також не дало результату, адже цей абсолютно заполітизований орган відклав розгляд справи на невизначений термін.

У свою чергу, Венеціанська комісія оцінювала Закон про люстрацію у світлі чотирьох основних принципів, що впливають з відповідних міжнародних стандартів, а саме, що:

- вина повинна бути доведена в кожному окремому випадку;
- право на захист, презумпція невинуватості і право на оскарження в суді мають бути гарантовані;
- дотримання розмежування люстрації, функції та цілі якої переважно спрямовані на захист щойно відновленої демократії та кримінального провадження, покликано карати винних осіб;
- люстрація повинна мати чіткі часові межі як щодо періоду її проведення, так і щодо періоду, на який вона поширюється.

Отже, Венеціанська комісія дійшла таких головних висновків:

1. Застосування люстраційних заходів до періоду правління радянської комуністичної партії через багато років після падіння цього режиму і набуття чинності демократичної конституції в Україні вимагатиме переконливих причин, які б виправдали існування реальної загрози демократії, що колишні комуністи становлять сьогодні; комісія вважає, що важко виправдати таку запізню люстрацію.

2. Застосування люстраційних заходів щодо недавнього періоду, протягом якого президентом був пан Янукович, по суті, є тотожним тому, щоб поставити під сумнів функціонування діючої конституційно-правової системи України як демократичної держави, де панує верховенство права.

3. Закон про люстрацію містить кілька серйозних недоліків і вимагає перегляду принаймні таких положень:

- люстрація повинна застосовуватися тільки до тих посад, які дійсно можуть становити значну загрозу для прав людини та демократії; перелік посад, які підлягають люстрації, повинен бути переглянутий;
- вина повинна бути доведена в кожному окремому випадку й

не може висуватися лише на підставі належності до категорії державних посад; критерії люстрації повинні бути переглянуті;

– повноваження щодо проведення люстрації необхідно забрати у Міністерства юстиції та передати їх спеціально створеній незалежній комісії, з активним залученням громадянського суспільства;

– процедура люстрації повинна проходити з дотриманням гарантій справедливого судового розгляду (право на адвоката, рівність сторін, право бути заслуханим); адміністративне рішення щодо люстрації повинно бути призупинено на час оскарження в суді й до остаточного рішення суду. Закон про люстрацію має конкретно передбачати ці гарантії;

– люстрація суддів повинна здійснюватися тільки за дотримання конституційних положень, що гарантують їх незалежність, і тільки Вища рада юстиції має нести відповідальність за будь-яке звільнення судді. Венеціанська комісія не бачить жодних підстав для поширення закону про люстрацію на суддів, ураховуючи, що вони стали об'єктом іншого спеціального закону про люстрацію, прийнятого всього кілька місяців тому;

– оприлюднення інформації про осіб, до яких застосовуються люстраційні заходи, має відбуватися тільки після винесення судом остаточного рішення [1].

На наш погляд, у контексті розбудови правової держави, найближчим часом логічним буде внесення змін до Закону України «Про очищення влади» з урахуванням рекомендацій Венеціанської комісії та досвіду практичної реалізації відповідних організаційно-правових заходів.

Важливим кроком у процесі оновлення публічної влади в Україні стали позачергові вибори до Верховної Ради у 2014 р. Волевиявлення людей засвідчило їх бажання привести до парламенту нових представників, у результаті чого більше ніж половина депутатів обрані до його складу вперше. Саме парламент як загальнонаціональний, постійно діючий колегіальний представницький орган має створювати в державі такі параметри порядку, які забезпечують ефективну взаємодію громадянського суспільства з публічною владою, відповідно повноцінне функціонування цього інституту стає необхідною умовою повернення довіри суспільства до влади. Водночас якщо парламент неспроможний ефективно виконувати функції, то не треба боятися проведення позачергових виборів до того часу, доки інші народні представники не запропонують якісно нові шляхи вирішення суспільних проблем.

Визначальним кроком у процесі подальшого оновлення

публічної влади в Україні мають стати місцеві вибори. Сподіваємося, що ухвалення нового законодавства, яке передбачає проведення місцевих виборів за пропорційною системою на основі відкритих виборчих списків, стане першим етапом у процесі забезпечення реального народовладдя, підвищення професіоналізму представницьких органів, а також посилення відповідальності депутатів перед суспільством. Незважаючи на складність та суперечливість певних норм нового закону, простежується головний принцип, коли виборець, голосуючи за певну політичну силу, одночасно голосує і за конкретну людину, яка є представником відповідної партії. Тобто кількість депутатів, що пройдуть до відповідних представницьких органів, повинна залежати виключно від того, як у кожному виборчому окрузі проголосували за відповідну партію та конкретну людину, що її представляє.

На наш погляд, зміна виборчого законодавства в Україні на снові принципу голосування за конкретних представників політичних партій у виборчих округах може стати вагомим кроком на шляху формування нової еліти в особі лідерів, яких дійсно підтримують громадяни та які здатні ефективно організувати публічне представництво всієї сукупності особистих, групових і загальнонаціональних інтересів. У свою чергу, це має посилити соціально-політичну роль представницьких органів влади в суспільстві, завдяки яким, по-перше, підтримується оптимальний баланс існуючих або виникаючих інтересів у процесі суспільної життєдіяльності, по-друге, здійснюється контроль за діями органів влади різних рівнів, по-третє, забезпечується вплив на ці дії у випадку, коли вони є помилковими або такими, що суперечать інтересам громадян.

Важко переоцінити роль виборчої системи в процесах формування органів влади, партійному будівництві, оновленні політичної еліти, легітимізації влади та об'єктивному відображенні громадських настроїв. Вважаємо, що завдяки поступовому запровадженню нової виборчої системи на всіх рівнях публічного управління політичні партії як основні канали зв'язку у взаєминах між громадянським суспільством і владними інститутами можуть швидко перетворитися на організації, що реально впливають на процеси суспільної життєдіяльності за рахунок припливу нової соціальної енергії в особі лідерів, яких дійсно підтримують громадяни.

Одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави є розв'язання проблеми корупції. У жовтні 2014 р. Верховна Рада ухвалила ряд законодавчих актів антикорупційного спрямування. Метою формування та

реалізації державної антикорупційної стратегії є створення в Україні системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на основі результатів аналізу достовірних даних про корупцію та чиновників, які до неї призводять, зокрема статистичних спостережень, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з питань запобігання корупції незалежним спеціалізованим органом із залученням представників громадянського суспільства, а також формування суспільної підтримки в подоланні корупції. У межах нового законодавства передбачена діяльність антикорупційного бюро із 700 штатними співробітниками, наділених широкими повноваженнями щодо проведення розслідувань та притягнення до відповідальності за хабарництво.

У квітні 2015 р. стартував конкурс на посаду голови Національного агентства з питань попередження корупції, яке буде займатися аналізом декларацій державних службовців. Усі ці заходи також мають сприяти процесу оновлення владних структур. Проте законодавство стане ефективним, якщо буде політична воля та належні механізми для його неухильного застосування. Адже закон має застосовуватися однаково стосовно всіх, хто є його суб'єктом і об'єктом відповідного контролю, без пільг та привілеїв залежно від майнового стану, соціального походження, партійної належності або належності до владних або опозиційних структур.

Яскравим прикладом у цьому аспекті стало створення патрульної служби, що на сучасному етапі є однією із ключових змін у структурі Міністерства внутрішніх справ України. Із введенням у дію Закону України «Про Національну поліцію» процес повномасштабного оновлення цього надзвичайно важливого для суспільства інституту має значно прискоритися. Нарешті повинен бути остаточно ухвалений та введений у дію новий закон про державну службу, який за умов його всебічної реалізації може стати потужним мотиваційним фактором як для досвідчених службовців, так і для нової генерації фахівців в особі молодих лідерів. При цьому дотримання конкурентності, об'єктивності, прозорості і гласності у процесі прийняття на службу та здійснення службової кар'єри має створити рівні умови для кожного, необхідно протистояти добору кадрів за принципом особистої відданості й політичної відповідності, нечесній боротьбі за посади та вплив. Ключовим потенційним фактором цього процесу, на наш погляд, є взаємозв'язок власних інтересів службовця (задоволення власних людських потреб) і організації (оптимальне виконання функцій та завдань публічного управління). У зоні перетину цих інтересів перебувають кар'єрні цілі людини, які можна вважати основним

мотиваційним чинником для посадових осіб системи публічної служби.

Таким чином, можна стверджувати про створення відповідних передумов та початок процесу оновлення публічної влади в Україні, яка, у свою чергу, покликана бути носієм позитивних суспільних змін. Головне в цьому процесі за яскравими деклараціями певних суб'єктів публічної влади або механічним перейменуванням структур не приховати зазначені вище позитивні зрушення. Натомість слід поступово вибудовувати прозору систему заповнення вакансій публічної служби на основі об'єктивної оцінки навичок, компетенцій та особистих якостей претендентів, яким довіряє суспільство та які будуть спроможні ефективно реалізувати реформи в Україні.

1. **Венецианская** комиссия не одобрила закон о люстрации. – Режим доступа : vesti-ukr.com/strana/81268-vyvody-venecijskoj-komissii-po-zakonu-o-ljustracii [Vysnovky Venetsianskoj komisii po zakonu o liustratsii. – Rezhym dostupu : vesti-ukr.com/strana/81268-vyvody-venecijskoj-komissii-po-zakonu-o-ljustracii].

2. **Кузнецов О. Л.** Определение предмета и метода проектирования устойчивого развития в системе природа – общество – человек / О. Л. Кузнецов, Б. Е. Большаков // Устойчивое развитие. Наука и практика. – 2002. – С. 39 – 48 [Kuznetsov O. L. Opredelenie predmeta i metoda proektirovaniya ustoychivogo razvitiya v sisteme priroda – obschestvo – chelovek / O. L. Kuznetsov, B. E. Bolshakov // Ustoychivoe razvitie. Nauka i praktika. – 2002. – S. 39 – 48].

Надійшла до редколегії 25.08.15

Сергій ШЕВЧЕНКО

Національна академія державного управління

при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

ОЦІНЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПІДХОДИ, ДОСВІД

Продовжується дискурс щодо значення професійного оцінювання державних службовців як механізму їх професійного становлення та професійної соціалізації, спрямованого на вирішення завдань забезпечення державних органів кваліфікованими й професійно придатними кадрами, підвищення результативності праці, стимулювання професійного розвитку, забезпечення якості надання управлінських послуг. Обґрунтовується необхідність використання компетентнісного підходу в поєднанні з діяльнісним, виділення основи компетентностей, ядра кваліфікації, удосконалення механізмів оцінювання професійної компетентності, професійно важливих якостей державних службовців, взаємозв'язку професійного оцінювання з професійним розвитком, професійною орієнтацією, професійною мотивацією, професійною освітою та вихованням. Доводиться доцільність створення гнучких систем професійного оцінювання державних службовців з урахуванням децентралізації державного управління та спираючим на громадянське суспільство, можливості громад, громадських організацій.

Ключові слова: професійне оцінювання, оцінка діяльності, державний службовець, професійний розвиток державного службовця, професійна діяльність державного службовця.

Serhii Shevchenko. Evaluation of the activity of civil servants: theoretical and practical approaches, experience

In the article continues the discourse in relation to the value of professional evaluation of civil servants as a mechanism of their professional becoming and professional socialization, which is aimed at solving the problem of providing public organs of professional staff, increasing of effectiveness of labour, stimulation of professional development, providing of the administrative services quality. The necessity of the use of the competent approach is grounded in combination with activity approach, selection of basis of competences, basis of qualification, improvement of evaluation's mechanisms for professional competence, professionally important qualities of civil servants, intercommunication of professional evaluation with professional development, professional orientation, professional motivation, professional education and training. The author proved the positive expediency of creation of the flexible systems for professional evaluation of civil servants which is taking into account decentralization of state administration