В. І. МЕЛЬНИЧЕНКО,
канд. істор. наук

Viktor I. Melnychenko,
Ph.D. in History

ПРОФЕСІЙНА І ДЕПОЛІТИЗОВАНА ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ЯК ЧИННИК СТАБІЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНІЙ УКРАЇНІ

Необхідною передумовою цілеспрямованого, послідовного і стійкого здійснення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність є існування особливого спеціалізованого апарату. Якісні характеристики управління значною мірою визначаються рівнем знань, умінь і навичок персоналу управління – людей, безпосередньо задіяних у процесах формування і реалізації управляючих впливів [4, с. 259–260].

В умовах демократично організованого суспільства, з його невичинним і гострим зіткненням різноорієнтованих групових інтересів, неминучою є й зміна панівних еліт, зумовлена ступенем їхньої спроможності забезпечити адекватне суспільним очікуванням здійснення державної влади. Відсутність юридично закріпленої монополії на це здійснення – неодмінний атрибут демократичного політичного режиму. Однак управління, як специфічний прояв трудової активності людей, понесло б непоправні втрати у випадку періодичної і повної зміни працівників: воно перестало б бути належним чином професійним. Це негативно позначилося б на

ставленні широкого загалу до панівної еліти. Тому з поступовим розвитком демократичних засад життєдіяльності суспільства виявилася необхідність компромісу між виборністю носіїв державної влади і належним здійсненням останньої.

До того ж переможне утвердження представницької демократії і падіння різного роду обмежень виборчого права зумовили стрімке розширення електорату, яке у часі збіглося з усе більш істотним втручанням держави у вирішення соціальних проблем суспільства. Усе це зумовило швидке виокремлення професійної і деполітизованої державної служби, покликаної реалізувати стратегічні завдання поставлені носіями політичної влади, які одержали останню від народу на демократичних виборах. На відміну від служби державі, як невід'ємного атрибуту існування останньої за всіх часів, сучасна державна служба в розвинених країнах значною мірою є як продуктом трансформації держави в демократичну, правову і соціальну, так і необхідним інституційним чинником її існування саме з такими якостями.

Державна служба стала важливим чинником стабілізації управління в такій державі, постаючи потужним і ефективним засобом забезпечення домінування державного (загального) інтересу над інтересами локальними і приватними. Професійна державна служба виступає і чинником раціоналізації управління, оскільки залучений до неї персонал використовується тривалий термін. Недарма спроби збільшити серед цього персоналу питому вагу політичних призначенців сприймаються зарубіжними науковцями як «безглузда розтрата ресурсів» [33, с. 53].

Незалежні країни на пострадянському просторі – не виключення із правила: утвердження демократичної державності вимагає і наповнення діяльності державної служби високим змістом суспільного служіння. Як відзначають вітчизняні дослідники: «Державна служба повинна стати засобом, діючим інструментом здійснення державної політики України, а не кон'юнктурною, яка б відповідала інтересам того чи того політичного угруповання в керівництві державою» [21, с. 47]. Подібної точки зору дотримуються і російські автори, які вважають, що державна служба «має забезпечувати стабільне управління; вона може відігравати визначену роль у стабілізації соціально-політичного життя, розв'язанні політичних конфліктів, урівноваженні дій різних політичних сил» [30, с. 34].

У спеціальній літературі, як вітчизняній, так і зарубіжній феномен державної служби не лишився поза увагою науковців. Про це свідчать праці В. Авер'янова, Б. Гурне, В. Лафітського, В. Манохіна, А. Ноздрачова, О. Петришина, Г. Райта, багатьох інших авторів [1; 6; 15; 18; 22; 26; 28]. Нова роль державної служби в умовах трансформації суспільства досліджувалася Г. Атаманчуком, С. Дубенко, Е. Лазаревичуте, Г. Леліковим, Н. Нижник, Ю. Стариловим [4; 9; 8; 14; 16; 21; 30; 31]. Спостерігається зростання інтересу українських авторів до професіоналізації держслужби [5; 17; 23; 29], хоч здебільшого наголос робиться на освітньому аспекті. Запровадження інституту

державних секретарів помітно стимулювало звернення науковців до деполітизації держслужби [2; 10; 33], але скасування інституту супроводжувалося і певною втратою інтересу до цих питань.

Помітним є прагнення як науковців, так і практиків досліджувати тему в концептуальних межах, визначених чинними нормативно-правовими актами. Між тим, на наш погляд, на пострадянському просторі правове оформлення інституту державної служби стало скоріше засобом забезпечення корисливих інтересів бюрократії (передусім – її вищого ешелону), аніж знаряддям примусу останньої до служіння суспільству. Значна частина складових інституту державної служби (розмежування політичних і адміністративних посад, кадровий резерв, конкурсний відбір, кар'єрне зростання, підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації кадрів) не забезпечують очікуваних результатів [20, с. 5–7]. Тому сьогодні є практична потреба визначення чинників, які б могли реально забезпечити становлення професійної та деполітизованої державної служби як інституту, покликаного стабілізувати державне управління в умовах демократично організованого суспільства. Не претендуючи на вичерпний і всеосяжний характер, ця розвідка спрямована на певне прирошування наукових знань з даної теми.

Передусім відзначимо неоднозначність сприйняття сутності та атрибутивних характеристик державної служби в минулому, зумовлену як суб'єктивними, так і об'єктивними чинниками. Зокрема, практика самодержавної Росії другої половини XIX століття помітно обумовила погляд О. Градовського на державну службу, як феномен, найтіснішим чином пов'язаний з «прийняттям визначеної державної посади» [3, с. 6]. Себто посідання певного місця в цілісній структурі державного апарату розглядалося як визначальний чинник, який давав підстави відносити ту чи іншу особу до держслужбовців. Однак вже учень О. Градовського М. Коркунов, вловивши новітні світові тенденції в розвитку державної служби, визначив її

«як особливе публічно-правове відношення службовця до держави, засноване на підпорядкуванні, яке змістовно включає обов'язкову діяльність, здійснювану від імені держави і спрямовану на реалізацію визначеного завдання державної діяльності» [11, с. 374].

Тим самим наголос помітно робився на особливому характері відносин особи і держави. Подальший розвиток державної служби в розвинених демократіях світу підтвердив доцільність саме такого підходу.

Адже визначення державної служби як сукупності осіб, які обіймають певні посади в апараті держави і здійснюють реалізацію тих або інших її функцій, в умовах демократичного режиму неминує призводити до істотного розмивання меж держслужби. За такого підходу досить складно відокремити членів уряду і парламентаріїв, з одного боку, і професійних чиновників, з іншого – і перші, і другі безумовно належать до апарату держави. Ще більше ускладнюється виокремлення державної служби її пов'язуванням зі здійсненням функцій держави, – у цьому випадку потрібно говорити про віднесення до держслужби всіх зайнятих у державному секторі.

Саме існування державних підприємств, організацій та установ безумовно відображає прагнення держави здійснювати певні функції. Натомість розуміння державної служби як особливих публічно-правових відносин означає, що вони виникають між державою в цілому і службовцем, зумовлюють відповідні права і обов'язки сторін, не обмежуються обставинами місця і часу. Себто зарахування на службу тієї або іншої особи безсумнівно припускає її використання державою на конкретній посаді.

Але перебування на службі не може ставитися в залежність від існування тієї або іншої посади. Показовим є приклад Франції, де службовці набираються не для того, щоб зайняти визначену посаду, а щоб «робити кар'єру» в державному апараті. В обмін на гарантію зайнятості

для своїх службовців французька держава одержує право розпоряджатися ними, виходячи з власних інтересів та потреб [34, с. 281]. Щодо обставин часу: перебування на службі формально розглядається як довічне або пожиттєве [31, с. 172]. Подібна формула означає більшу стійкість відносин порівняно із звичайним трудовим договором. Приміром, у Великій Британії роль «слуги корони» передбачає перебування в лавах цивільної служби невизначений термін «на розсуд корони» [32, с. 25].

Порівняно із практикою демократично організованих країн, специфіка державної служби в колишньому СРСР багато в чому визначалася тотальним одержавленням усіх сфер суспільної життєдіяльності, цілковитим підпорядкуванням останньої завданням держави, істотним розривом між змістом суспільних відносин та їх юридичним оформленням. Відповідно до умов тоталітарної держави потрібно говорити про фактичне перебування на службі у державі усього працездатного населення. Звернення ж до формальних аспектів приводить дослідників до виокремлення партійної (партапаратної) і державної служби, розуміння під державною службою винятково служби в органах державної влади – Радах та їх виконавчих органах [31, с. 192]. Однак якщо для дослідників у радянські часи формально-юридичний підхід [31, с. 185–191] до вивчення радянської державної служби був неминучим і тому виправданим, то сьогодні він видається безглуздим. Оскільки не сприяє розумінню сутності механізмів формування і реалізації управляючих впливів у колишньому СРСР.

До персоналу державного управління того часу де-факто варто віднести тих осіб, що у пізнішу епоху досить точно були позначені як «номенклатура».

Якщо бути точним – перебували на посадах, віднесених до основної або обліково-контрольної номенклатури відповідних комітетів правлячої партії, де їхні кандидатури затверджувалися або узгоджувалися. Можна стверджувати, що в радянській практиці значною мірою був

сприйнятий посадовий підхід до визначення персонального складу керівництва.

Водночас варто врахувати й інші моменти. Управлінський персонал формувався монократичною партією (насамперед через рекрутування до неї перспективних працівників) і перебував у виключному розпорядженні партійних органів. При цьому відбір як до партії, так і до кожного кола посад у сфері управління передбачав відповідність претендентів певним кваліфікаційним вимогам, частково – негласним, частково – формалізованим.

Самореалізація особистості у сфері управління цілком залежала від партійних структур, що одержували у такий спосіб потужні важелі впливу на управлінський корпус у цілому. Форми і методи роботи з керівними кадрами являли собою цілісну систему, що передбачала поступове переміщення працівників сходінками управлінської ієрархії або, принаймні, їх ротацию по горизонталі.

За відсутності належного правового оформлення номенклатура являла собою централізовану і відносно закриту бюрократичну корпорацію з негласною, але неухильно дотримуваною «Табеллю про ранги», коли кожна посада в управлінському апараті достатньо однозначно співвідносилася з іншими. Це змістовно (але не формально) помітно нагадувало державну («цивільну») службу в розвинених країнах Заходу. Утім, досить помітна відмінність усе-таки була – радянська номенклатура мала необмежену політичну владу.

Після заборони КПРС і розпаду СРСР державна служба в більшості нових незалежних держав була організаційно виділена й одержала належне юридичне оформлення.

При цьому, приміром, в Україні діючий Закон визначив державну службу в Україні як «професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів» [27]. Подібну позицію зайняли і

російські законодавці, визначивши державну службу РФ як професійну діяльність, що полягає у здійсненні державними службовцями федеральних органів державної влади РФ і суб'єктів РФ компетенції цих органів, встановленої в законодавчих і інших нормативних актах [31, с. 11].

Таке правове оформлення державної служби, на наш погляд, було значною мірою продиктоване прагненням узаконити існуюче раніше становище, з поправкою на зникнення партапаратної складової номенклатури. Задекларувавши намір розмежувати з одного боку посади державних службовців і професійних політиків, українське законодавство за межами посад державної служби залишило посади глави держави, членів уряду, парламентаріїв, деякі інші. З іншого – відокремило посади службовців, які здійснюють функції держави, від тих, котрі подібних функцій не здійснюють. Однак чільною вимогою належності до держслужби стало перебування на посаді в державному органі або його апараті. Тим самим, на наш погляд, була створена основа для утвердження системи не кар'єрної служби, а посадових призначень. За цих умов формування державної служби, як деполітизованої і професійної, наражається на значні перешкоди.

Передусім це стосується професійності, оскільки її забезпечення потребує не тільки і не стільки зусиль освітнього характеру, скільки заходів, спрямованих на залучення і закріплення певної частини (і, зрозуміло, не гіршої) трудових ресурсів суспільства на державній службі.

Між тим значна частина нинішніх державних службовців дісталася незалежній Україні від недавнього минулого, коли робота в партійно-радянському апараті була престижною як з огляду на суспільний статус, так і матеріальне забезпечення. Тим часом у процесі соціалізації підростаючих поколінь, їхні представники, які володіють більш високою особистою ефективністю, втягуються скоріше в підприємницьку діяльність, аніж приходять на публічну службу. Усе гостріше

відчувається необхідність «прискороного формування і відновлення управлінської еліти, залучення до системи управління на всіх рівнях енергійних, компетентних і ініціативних кадрів нової генерації» [13, с. 7].

Існує безпосередній зв'язок деполітизації і професіоналізації державної служби. Як справедливо відзначає С. Дубенко, якщо державний службовець буде знати, що його просування по службі обумовлюється не професійною підготовкою, а політичними поглядами, то це призведе до інертності в роботі, тому що результати службової діяльності не будуть узгоджуватися з професіоналізмом [7, с. 136].

Практично на всьому пострадянському просторі все більшою мірою усвідомлюється та обставина, що система посадових призначень нездатна забезпечити публічний характер діяльності державних службовців. Помітної гостроти набуває питання, обговорюване російською громадськістю ще на початку XIX століття: «служити справі або особам»? Як слушно відзначає В. Манохин, державна служба й особи, зайняті службою, «можуть бути орієнтовані на служіння державі, закону, начальнику, що очолює орган. Усі ці три мети служби хоч і тісно пов'язані між собою, але все-таки не складають єдиного цілого» [18, с. 89]. Відомий учений висловив помітну стурбованість тим, що чинне законодавство РФ робить досить помітний ухил в бік особи начальника. Унаслідок цього ймовірним є перетворення держапарату у засіб обслуговування прагнень та запитів швидкоплинних носіїв влади.

Відтак, у сучасних наукових напрацюваннях більше уваги приділяється виокремленню специфіки державної служби саме як публічно-правових відносин. Г. Атаманчук відзначає, що «коли йдеться про державну службу, то на увазі мають інші, не приватно-, а **публічно-правові відносини**, які полягають у тому, що особа в апараті державного управління перебуває на службі не тільки у відповідному державному органі, але й у державі в цілому» [4, с. 263]. Ще більш категорично висловила цю думку С. Дубенко: «Дер-

жавні службовці повинні найматися на роботу не окремим державним органом, а державою в цілому. І служити вони повинні не політичному керівництву даного органу, а тій політиці держави, що приймається і закріплюється в її законах і нормативних актах» [8, с. 70].

Розгляд державної служби як публічно-правових відносин у практичній площині потребує, передусім, істотної її централізації. Централізований підхід забезпечує значну послідовність у розвитку багатьох кадрових функцій, таких як набір кандидатів, тестування, кваліфікаційні критерії і системи оплати і дає можливість владним структурам розвивати довгострокове кадрове прогнозування і планування. Тоді як децентралізований підхід, щоб бути ефективним, потребує високого рівня інформації і координації. Тому для країн, де немає розвиненої державної служби на нижніх рівнях управління, саме централізований підхід до управління кадрами розглядається як найкращий [28, с. 93–94].

Засобами централізації постають не тільки і не стільки встановлення відносин підпорядкованості між тими чи іншими посадовцями, але й врегулювання відповідних правовідносин переважно нормами закону, а не підзаконних актів, а також кодифікація цих норм. Необхідно забезпечити єдність державної служби. Реальний стан справ відображає оцінка Г. Лелікова, який стверджував, що в Україні державна служба постає сукупністю багатьох державних служб, відносини між якими мають «не субординаційний, а координаційний характер» [16, с. 10].

Для перетворення реально існуючого конгломерату в цілісний організм реалізації державної волі необхідно уніфікувати підходи до окреслення кола посад, віднесених до державної служби. Українською важливо на практиці розмежувати, з одного боку, посади державних службовців і професійних політиків. Тільки в цьому випадку можна забезпечити реальну деполітизацію державної служби, уберегти вищий ешелон керівників від прилучення до політичної боротьби з усіма небажаними

наслідками. З іншого боку, необхідно відокремити посади службовців, що здійснюють функції держави і перебувають з останньою в особливих публічно-правових відносинах, і посади службовців, що подібних функцій не здійснюють [9, с.95]. Це – межа висунення особливих вимог до професійності державних службовців. Однак існуючі сьогодні засоби, як правові, так і організаційні не забезпечують належного виокремлення відповідних посад.

Практика кадрових переміщень дає чимало прикладів, коли вищі посади державної служби явно ставали предметом закулісного політичного торгу. Тому, на наш погляд, законом необхідно встановити певну квоту осіб, які можуть призначатися на посади I (орієнтовно – 10%) і II (відповідно, 20%) категорій посад держслужби, не перебуваючи останні п'ять років перед призначенням на державній службі (на адміністративних посадах). Призначення на посади I, II категорій має здійснюватися за погодженням особисто з начальником Голодержслужби, III – його заступниками, IV і V в місцевих органах влади – керівниками територіальних органів Голодержслужби. Доцільно розширити коло посад патронатної служби, віднісши до них значну частину посад апаратів глави держави і парламенту. Натомість слід змінити норми законодавства про місцеві адміністрації, які фактично прирівнюють посади заступників голів цих адміністрацій до посад патронатної служби. На всіх посадах кар'єрної служби має діяти загальне правило, передбачене частиною другою ст. 30 Закону «Про державну службу»: зміна керівника не може супроводжуватися кадровими змінами серед підлеглих.

Не менше труднощів виникає сьогодні з відмежуванням посад державної служби від посад допоміжного персоналу: занадто великим є прагнення до постійного розширення кола перших [1, с.36–37; 25, с. 89–90]. Формально віднесення тих чи тих посад до державної служби покликаний здійснювати, відповідно до части-

ни третьої ст. 25 Закону «Про державну службу», Кабінет Міністрів України. Однак уряд не може визначати зміст обов'язків окремого працівника. Керівництво ж будь-якого державного органу буде прагнути до кількісного збільшення посад державної служби, більшої привабливості статусу цих посад для суто технічних працівників. Спроба оцінити існуюче положення за допомогою функціонального обстеження апарату центральних і місцевих органів виконавчої влади у 2000–2001 роках відчутних результатів, схоже, не принесла: гласна постановка завдань та визначення критеріїв не супроводжувалися таким же підведенням підсумків.

До того ж проведення обстеження покликані були забезпечити самі керівники відповідних органів влади [19, с.85]. Наш погляд, функціональні обстеження апарату органів виконавчої влади мають здійснюватися за перспективним планом з розрахунку, що в кожному органі воно має проходити принаймні один раз на 10 років. Обстеження має проводитися Голодержслужбою або її територіальними органами із обов'язковим залученням Міністерства фінансів та відповідних відомств.

Слід висловити критичну оцінку існуючої практики, коли добір на державну службу, переміщення і атестація службовців монополізовані керівництвом даного державного органу, що неминуче породжує досить помітний суб'єктивізм в оцінці ділових і моральних якостей працівників. Конкурсний добір здійснюється винятково на визначену вакантну посаду в конкретному державному органі, і до того ж не є єдиною формою заміщення таких посад – з ним конкурують стажування і зарахування до кадрового резерву. Окрім цього, конкурсний добір не поширюється на посади I, II категорій, а також більшість посад III–VI категорій у місцевих органах виконавчої влади, призначення на які відбувається за погодженням [24, сс. 93,95].

Унаслідок цього, у можливих і реальних претендентів можуть існувати серйозні сумніви в доцільності власної участі

в конкурсі. Тим часом ефективність конкурсного добору як форми кадрової роботи в першу чергу визначається кількістю і якістю претендентів [28, с. 67].

Однак практична реалізація тим чи тим державним органом функцій держави не може одночасно супроводжуватися наданням права самостійно визначати склад виконавців цих функцій. Зосередження цих функцій у керівників окремих органів може стати джерелом як політизації апарату управління, так і зниження його професійності, орієнтуючись більшою мірою не на ініціативне, кваліфіковане і творче виконання службових обов'язків, а на послух керівництва.

Централізація держслужби має виявитися у зосередженні функцій добору претендентів на державну службу в спеціально уповноваженому державному органі. Основним інструментом добору на посади III – VII категорій має бути конкурс, який повинен проводитися здебільшого на групі споріднених за кваліфікаційними вимогами посад, а не певну посаду.

Зарахування до резерву має здійснюватися тільки за результатами та на підставі конкурсного відбору і не протиставлятися йому (як це має місце зараз), а органічно доповнювати. При цьому керівництво органу виконавчої влади також має можливість вибирати з числа претендентів, зарахованих до резерву. Можливим є і встановлення обмежень на конкурсне заміщення певних посад – істотною вадою цієї форми кадрової роботи є те, що заяви подають ті, хто хоче потрапити на державну службу, і далеко не завжди ті, хто там дійсно потрібен.

На Головердержслужбу та її територіальні органи мають бути також покладені завдання участі у атестації держслужбовців та кваліфікаційних функцій. Підвищення статусу Головердержслужби повинно супроводжуватися і покладанням на неї більшої відповідальності за інституційний розвиток держслужби. Доцільно, зокрема, передбачити подання главі державі, парламенту і уряду щорічної доповіді про стан державної служби в Україні і основні тенденції її розвитку.

Необхідною умовою деполітизації і професіоналізації державної служби слід вважати більш високий рівень її закритості. На жаль, сьогодні не існує формальних перешкод для припинення державної служби і повернення на неї у будь-який час. У свою чергу, держава в будь-який момент може відмовитися від послуг своїх службовців, і в умовах перманентних реорганізацій управлінської структури регулярно це робить. Тим самим втрачається сам сенс існування даного інституту. Відкритість державної служби негативно впливає і на підвищення професіоналізму працівників. Тільки змістовна сторона освітньо-професійних програм навчальних центрів, що здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації державних службовців, нездатна забезпечити належну їх професіоналізацію без закріплення підготовлених кадрів саме в сфері державного управління. Тож доцільно ввести практику пожиттєвого найму, що «може забезпечити якісну і надійну роботу державних службовців» [8, с. 70].

Безстроковість зарахування на державну службу повинна супроводжуватися встановленням спеціальних її станів: активна служба, довготермінове відрядження, перебування у довготерміновій відпустці, виведення за штат. Більша закритість служби має створювати стимули для кар'єрного зростання і підвищення відповідальності державних службовців. Існуюча система категорій і рангів не відповідає стандартам кар'єрної служби, оскільки 95 % посад припадає на V – VII категорії, тоді як на I–III – тільки 1,5 % [12, с. 21].

Однак і за такого співвідношення посад, попадання на вищі щаблі державної служби ускладнюється реальною альтернативністю адміністративній кар'єрі кар'єри політичної. Перебування в оточенні відомого політика, тим більше – представницький мандат значно більше сприяють кар'єрному зростанню аніж багаторічна сумлінна робота в органах виконавчої влади. Тому поряд із вдосконаленням системи категорій посад і рангів державної служби, з метою більшого сти-

мулювання кар'єрного зростання працівників, варто поступово ввести вікові обмеження доступу до державної служби. Зокрема, можливо поетапне зниження граничного віку зарахування на державну службу, для того, щоб поступово довести його, принаймні, до 45 років. Зауважимо: у Франції граничний вік зарахування на адміністративні посади – 35 років, а 45 – на усі інші. Висловлені пропозиції певною мірою потребують обговорення і уточнення, особливо стосовно визначення кількісних характеристик. Через обмеженість обсягу публікації автор не міг завжди детально розгорнути власну аргументацію. Однак поза сумнівом, що деполіти-

зація і професіоналізація державної служби в Україні неможливі без переосмислення її сутності та атрибутивних характеристик і, відповідно, здійснення практичних заходів, спрямованих на досягнення більшої централізації і закритості. Помітне загострення політичного суперництва в Україні, спроби втягнути держапарат у виборчі процеси видаються достатніми стимулами для еволюції вже в найближчому майбутньому як провідних політичних сил, так і українського суспільства в цілому, до розуміння важливості реального виведення державної служби за межі політичного протистояння і забезпечення її належної професійності.

1. *Авер'янов В. Б.* Законодавче регулювання державної служби: стан та проблеми// Вісник державної служби України. – 1995. – № 1. – С. 34–372.
2. *Авер'янов В.* Інститут державних секретарів: від концептуальної моделі до практичного запровадження// Вісник державної служби України. – 2002. – № 1. – С. 71–783.
3. *Архипова Т. Г., Румянцева М. Ф., Сенин А. С.* История государственной службы в России. XV III – XX века. – М.: Рос. гос. гуман. ун-т, 1999. – 230 с.
4. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.
5. *Головатий М.* До проблеми професіоналізації державних службовців в сучасній Україні// Зб. наук. пр. УАДУ. – 2000. – Вип 2. Ч. III. – С. 213–217
6. *Гурне Б.* Державне управління. – К.: Основи, 1993. – 165 с.
7. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. Кол. авт. За заг. ред. Н. Р. Нижник та В. М. Олуйка. – Львів: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
8. Державне управління в умовах адміністративної реформи в Україні/ За заг. ред. Н. Р. Нижник, О. Д. Крупчана. – К.: Вид. дім «Ін-Юре», 2002. – 95 с.
9. *Дубенко С. Д.* Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб./ За заг. ред. Н. Р. Нижник.–К.: Ін юре, 1999. – 244 с.
10. *Коліушко І. Б.* Державні секретарі міністерств: проблеми і перспективи// Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Вип.2. – Х: Право, 2002. – С.72–82
11. *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. Т.1. – СПб., 1904. – 573 с.
12. *Кравчук Л.* Адміністративна реформа в Україні: стан і перспективи// Вісник УАДУ. – 1998. – №1. – С.13–23
13. *Кучма Л.* Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Урядовий кур'єр. – 2002. – 4 черв. – С. 5–12
14. *Лазаревичуте Е.* Политико-административные отношения: Преобразования в посткоммунистических странах// Государственное управление в переходных экономиках. – 2001. – Июнь. – С. 20–28
15. *Лафитский В. И.* Государственная служба США// Государственная служба в зарубежных странах: Сб. обз. законодательства. – М., 1996. – С. 89–112
16. *Леліков Г. І.* Організаційно-правові засади формування і функціонування державної служби в Україні: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Х., 1999. – 20 с.

17. Луговий В. На службі професіоналізації державного управління// Вісник державної служби України. – 2003. – № 2. – С. 18–25
18. Манохин В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юрист, 1997. – 296 с.
19. Методичні рекомендації з проведення функціонального обстеження апаратів органів виконавчої влади усіх рівнів// Вісник державної служби України. – 2000. – №2. – С.83–95
20. Мотренко Т. Основні підсумки виконання Головним управлінням державної служби України Програми діяльності Кабінету Міністрів України у 2003 році та завдання на 2004 рік// Вісник державної служби України. – 2004. – № 1. – С. 4–10
21. Нижник Н. Р. Державна служба в Україні як фактор державотворення// Вісник державної служби України. – 1995. – №1. – С. 47–53
22. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: Учебник. – М.: СТАТУТ, 1999. – 313 с.
23. Оболенський О. Принцип професіоналізму в державній службі// Вісник державної служби України. – 1998. – №1. – С. 54–61
24. Павленчик П., Цимовський Б. Прийняття на державну службу: огляд нормативних документів// Вісник державної служби України. – 1998. – № 3. – С.87–107
25. Павленчик П., Цимовський Б. Службова кар'єра державних службовців: визначення і особливості/ / Вісник державної служби України. – 1999. – №1. – С.86–98
26. Петришин А. В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. – Х.: Факт, 1998. – 168 с.
27. Про державну службу: Закон України від 16 груд. 1993 р.// Відомості Верховної Ради України. – 1993. – Ст. 490.
28. Райт Г. Державне управління. – К.: Основи, 1994. – 191 с.
29. Рачинський А. Професіоналізм – як основа діяльності державних службовців// Вісник УАДУ. – 1999. – № 2. – С.22–30
30. Старілов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: проблемы реформы// Юридические записки: Вып. 3. Проблемы государственной власти. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1995. – С. 31–51
31. Старілов Ю. Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. – 456 с.
32. Тимошенко И. Г. Государственная служба Великобритании// Государственная служба в зарубежных странах: Сб. обзоров законодательства. – М., 1996. – С.23–41
33. Толкованов В. Інститут державних секретарів як важливий елемент ефективно функціонуючого апарату державного управління: вітчизняна практика та зарубіжний досвід// Вісник УАДУ. – 2002. – № 3. – С. 48–54
34. Чмига В. Конкурсна політика як складова частина ефективності державної служби (з досвіду організації та проведення конкурсів на заміщення посад у державній службі Франції)// Вісник УАДУ. – 2000. – N 1. – С.279–288

Подано до редакції 17.05.2004

Abstract. The article provides a critical review of the civil service in the post-socialist Ukraine. It stresses the importance of politically neutral and professional civil service as a key factor for sustainable public administration in Ukraine. The article argues for a re-consideration of the nature of civil service and the necessity of its further centralisation and openness. The author suggests some recommendations in order to reform the civil service in Ukraine.