

УДК 35.08

**Лопушинський Іван Петрович**

завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування  
Херсонського національного технічного університету,  
доктор наук з державного управління, професор,  
заслужений працівник освіти України

**Лопушинська Ірина Володимирівна**

головний спеціаліст Державного архіву Херсонської області,  
магістр з державної служби

**ДЕПОЛІТИЗАЦІЯ (ДЕПАРТИЗАЦІЯ) ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ  
ЯК ВАГОМА СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ  
В УКРАЇНІ**

*Анотація.* У статті розглядається сучасний стан деполітизації (департизації) публічної служби в Україні, висвітлюється європейський досвід вирішення цього питання, аналізується нормативно-правове забезпечення означеної проблеми та окреслено перспективи побудови в нашій країні політично нейтральної публічної служби.

*Ключові слова:* публічна служба, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, професіоналізація, деполітизація (департизація), політична нейтральність, професійні політики.

**Лопушинский И. П., Лопушинская И. В. Деполитизация  
(департизация) публичной службы как весомая составляющая  
административной реформы в Украине**

*Аннотация.* В статье рассматривается современное состояние деполитизации (департизации) публичной службы в Украине, освещается европейский опыт решения этого вопроса, анализируется нормативно-правовое обеспечение названной проблемы и намечены перспективы построения в нашей стране политически нейтральной публичной службы.

*Ключевые слова:* публичная служба, государственные служащие, должностные лица местного самоуправления, профессионализация, деполитизация (департизация), политическая нейтральность, профессиональные политики.

**Lopushynskiy I. P., Lopushynska I. V. Depoliticization (departization)  
of public service as a weighty component of administrative reform is in  
Ukraine**

*Annotation.* In the article the modern state of depoliticization (departization) of public service in Ukraine is examined, European experience of decision of this question is illuminated, the normatively-legal providing of the named problem is analyzed and the prospects of construction are set in our country politically neutral public service.

*Keywords:* public service, civil servants, officials of local governments, professionalization, depoliticization (departization), political neutrality, professional politicians.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** У науковій літературі з теорії та практики державного будівництва, державного управління і державної служби досить часто використовуються поняття «деполітизація» або «департизація». Деполітизацію армії, міліції, органів державної безпеки, суду, прокуратури, рядового (неполітичного) складу апарату органів державної влади та управління називають однією з ознак або навіть основ сучасної демократії. До того ж деполітизація і департизація розглядається як одна із складових еволюції державної служби до європейських стандартів публічного управління. Таким чином, зазначена проблема є вкрай актуальною і має як наукове, так і суто практичне значення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом у наукових розвідках з державного управління до проблеми деполітизації (департизації) державної служби зверталися Є. Бородин [2], О. Леонов, В. Мозговий, Є. Танчак [4], В. Мельниченко [5], І. Розпутенко [9] та ін.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас у їхніх та інших наукових працях по суті не висвітлюються останні досягнення науки державного управління щодо деполітизації (департизації) державного управління, особливо на етапі революційних трансформацій в українському суспільстві, спричинених «Євромайданом» наприкінці 2013 – на початку 2014 року.

**Формування цілей статті.** Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення перспектив деполітизації (департизації) публічної служби в Україні, викликаній ухваленням у першому читанні Верховною Радою України нових законів «Про державну службу» [6] і «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7].

**Виклад основного матеріалу.** Трансформаційні процеси, що відбуваються сьогодні в усіх сферах суспільного життя України, забезпечення її сталого розвитку потребують принципово нового відношення до питань формування та реалізації державної кадрової політики у сфері

публічного управління. Це пов'язано передусім із вирішенням ключових питань національної безпеки, цілісності та суверенного розвитку України. У кадровій сфері публічного управління загострилися суперечності між потребою в кадрах нової генерації і повільним процесом їх оновлення, яке проводиться скоріше під тиском громадянських структур, ніж унаслідок системних змін. На фоні значної надлишкової кількості застарілих професійно кадрів спостерігається катастрофічний дефіцит кадрів нової генерації, що гальмує державно-управлінські реформи [3, с. 148]. Підписання Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (2014 р.), а також прийняття Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” (2015 р.) зумовили незворотність реформи державної служби. Програмним документом для реформи публічної служби в Україні стала розроблена Національним агентством України з питань державної служби “Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року”, схвалена Кабінетом Міністрів України 18 березня 2015 року [8].

Невід’ємною складовою стратегічних перетворень, започаткованих в Україні, є наближення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування до європейських принципів, які висуваються до країн – кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування», які закріплені рішеннями Ради Європи [8]. Основними напрямками реалізації Стратегії, зокрема, є: гарантування політичної нейтральності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування шляхом розмежування політичних та адміністративних посад [8].

Сучасні тенденції професіоналізації державного управління пов'язані з новою парадигмою державної служби як професійній діяльності працівників органів державної влади, змістом якої є надання і/або забезпечення надання своєчасних, якісних, законодавчо і нормативно певних послуг юридичним і фізичним особам.

За визначенням Енциклопедичного словника з державного управління, деполітизація державної служби – принцип побудови державної служби в сучасних демократичних системах державного управління, що передбачає зменшення політичного впливу на професійну діяльність державних службовців[1, с.140].

Автори Енциклопедії державного управління визначають деполітизацію державної служби як запобігання наданню державній службі політичного характеру, вилучення державної служби як виду діяльності або професійної діяльності державного службовця зі сфери політики або політичних відносин [2, с. 102-103].

У державному управлінні деполітизація державної служби розглядається як принцип діяльності державної служби та як система заходів щодо запобігання надмірної політизації професійної діяльності державних службовців. Як принцип діяльності державної служби деполітизація державної служби передбачає зменшення політичного впливу на професійну діяльність державних службовців, на ухвалення важливих для держави рішень, запобігання кадрових «чисток» з політичних міркувань під час зміни влади. Деполітизація державної служби повинна запобігати втягуванню державних службовців до політичної діяльності всупереч їхнім особистим і професійним інтересам, уподобанням, здійсненню політичних маніпуляцій у сфері діяльності державної служби [2, с. 102-103].

Інше тлумачення розглядає деполітизацію державної служби як систему організаційних заходів, спрямованих на підвищення рівня професіоналізації та якості державної служби за рахунок послаблення чи скасування політичного впливу на ухвалення рішень. Деполітизація державної служби також розглядається як чинник стабілізації державного управління, оскільки запобігає непередбачуваному звільненню професійних працівників із системи управління. Термін «деполітизація державної служби»

виник на противагу термінам «політизація», «заполітизованість», «зверхполітизація» [2, с. 103].

Одним із проявів деполітизації вчені визначають департизацію державної служби. На їхню думку, департизація державної служби – виведення державної служби як такої та державних службовців усіх рівнів зокрема з міжпартійного протистояння, мінімізація та зменшення можливостей для застосування ресурсу державної служби на користь однієї з політичних сил (правлячої партії; партії, до якої належить конкретний державний службовець тощо). Департизація державної служби розглядається науковцями в тісному взаємозв'язку з поняттям деполітизації державної служби [2, с. 102]. У цьому контексті департизація державної служби постає як засіб забезпечення політичної нейтральності державного службовця через його правовий статус, а саме заборону належності до певної партії.

На нашу думку, терміни деполітизація і департизація можна було б розглядати як терміни-синоніми, тобто маємо вести мову про деполітизацію (департизацію) як про одне поняття.

Як відомо, в усталених демократіях європейських країн немає жорсткого підходу до партійності державного службовця, оскільки департизація професійної діяльності державних службовців досягається шляхом контролю з боку громадянського суспільства, традицій державотворення та державного управління, важелів відповідальності за ухвалення рішень.

У вітчизняному ж державному управлінні деполітизація державної служби як принцип діяльності почав розвиватися лише з початку 90-х років ХХ століття. Актуальність цього процесу була зумовлена тотальною політизацією та партизацією державної (тобто партійної і радянської) служби за часів існування СРСР, коли вступити на державну службу, тим більше обійняти ключову посаду, починаючи з районного рівня, було неможливо,

якщо не перебувати в лавах Комуністичної партії, а всі рішення детермінувалися політичними мотивами.

Водночас і впродовж усіх років незалежності України актуальними залишалися проблеми кадрових призначень та переміщень не за принципом професіоналізму, а за принципом політичної доцільності та ухвалення рішень з огляду на втілення інтересів певної спільноти чи групи осіб. У цьому контексті деполітизація державної служби тісно перепліталася з поняттям департизації державної служби як найвищого прояву деполітизації.

Відповідно до чинного Закону України «Про державну службу» (1993 р.) деполітизація державної служби не є одним із її принципів, основою формування якої є професіоналізм, компетентність, а також служіння Українському народові. З огляду на таке розуміння державної служби слід розглядати деполітизацію державної служби не як політичні відносини, а як публічно-правові, за яких особа в апараті державного управління перебуває на службі не тільки відповідних державних органів, але, насамперед, держави в цілому [2, с. 103]. Якщо ж державний службовець буде знати, що його просування по службі залежить виключно від професійної підготовки, а не від політичної приналежності, це буде спонукати його до вдосконалення свого професіоналізму та обмеження впливу власних політичних уподобань під час здійснення ним професійної діяльності.

Серед дієвих заходів деполітизації державної служби вчені вирізняють такі: відокремлення політичних та адміністративних посад; запровадження інституту державних секретарів – державних службовців, на яких буде покладено управління державною службою у вищих органах державної влади; керівників служб персоналу в місцевих органах державної влади, забезпечення політичної нейтральності державного службовця через його правовий статус [2, с. 103].

В Україні питання департизації державної служби врегульовано таким чином, що державні службовці залежно від органу державної влади, у якому

проходять службу, або мають право вступати до партій, або не мають такого права. У чинному нині Законі «Про державну службу» (1993 р.) відсутня заборона на вступ до політичної партії або перебування в політичній партії під час проходження державної служби. Водночас у низці законів, що регулюють діяльність правоохоронних органів («Про службу безпеки України», «Про прокуратуру», «Про міліцію», «Про Державну кримінально-виконавчу службу» та ін.), забороняється працівникам цих органів займатися будь-якою партійною діяльністю. Як видно, різнобій підходів законодавства України до питання деполітизації (департизації) всіх видів державної служби потребує його (законодавства) уніфікації.

У цьому зв'язку на реалізацію “Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року” та Плану заходів щодо її реалізації (п. 1) [8] Національним агентством України з питань державної служби спільно з Міністерством юстиції України та ін. розроблено і подано, після схвалення Урядом України, на розгляд Верховної Ради України два законопроекти, що стосуються реформування публічної служби: – проект Закону України “Про державну службу”, внесений до Верховної Ради України Прем’єр-міністром України А. П.Яценюком (реєстр. № 2490 від 30 березня 2015 р.) [6] та проект Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, внесений до Верховної Ради України Прем’єр-міністром України А.П.Яценюком (реєстр. № 2489 від 30 березня 2015 р.) [7].

Метою прийняття нового Закону України «Про державну службу» є побудова в Україні професійної політично нейтральної державної служби європейського зразка. У зв’язку з цим закріплення таких принципів державної служби, як професійність і політична нейтральність може стати гарантією стабільності державної служби в Україні.

Новий Закон України «Про державну службу» [6] ставить амбітні цілі та завдання й пропонує шляхи їх конструктивної реалізації. Зокрема,

законопроект чітко розмежовує політичні посади в органах державної влади та посади, які займатимуть державні службовці. Це забезпечить політичну неупередженість державної служби, сприятиме її професіоналізації.

Практично тотожним за змістом є і проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7], який розроблено з метою встановлення нових правових та організаційних засад служби в органах місцевого самоврядування як професійної та політично неупередженої діяльності на благо держави і громади, а також для гарантування реалізації громадянами України права рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування. Проектом Закону передбачається створення правових передумов, зокрема й для деполітизації.

**Висновки з даного дослідження.** Отже, нагальною вимогою для проведення адміністративної реформи в Україні є створення політично нейтрального інституту публічної служби. Деполітизація діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування має сприяти побудові в Україні професійної та ефективної публічної служби, що забезпечуватиме ефективне функціонування органів державної влади й органів місцевого самоврядування та надання якісних управлінських послуг громадянам. Нейтральність у сенсі політичної незаангажованості є необхідною передумовою для гарантування того, що громадяни незалежно від їхніх політичних поглядів отримують якісні управлінські послуги на засадах справедливості, рівності, неупередженості. На практиці це досягається шляхом посилення уваги до професіоналізму, заслуг та компетенцій публічних службовців. Названі цінності мають важливе значення, оскільки здатні забезпечити справедливість та стабільність системи державного управління та місцевого самоврядування, що є одним з найбільш вагомих чинників рівня довіри громадян до державної та місцевої влади.

**Перспективи подальших розвідок.** Подальші дослідження порушеної в статті проблеми деполітизації (департизації) публічної служби вбачаються



нам в аналізі перших наслідків реалізації вже нових законів України «Про державну службу» [6] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7].

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Енциклопедичний словник з державного управління / [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. – Т.6: Державна служба / наук.-ред. колегія: С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – 2011. – 524 с.
3. Інституційне забезпечення кадрової політики у публічному управлінні: місія, роль та місце Національної академії державного управління при Президентові України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, А. І. Семенченко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. д-ра держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2015. – 160 с.
4. Леонов О. Л. До питання про деполітизацію або департизацію державної служби / О. Л. Леонов, В. І. Мозговий, Є. С. Танчак // Політико-правове забезпечення державної служби та служби в органах місцевого самоврядування : збірник доповідей щорічних Всеукраїнських громадських слухань (Одеса, 24-25 вер. 2009 р.) / ред. кол.: Т. В. Мотренко (гол. ред.) [та ін.]. – Одеса: Юридична література, 2009. – С. 320-322.
5. Мельниченко В. І. Професійна й деполітизована державна служба як чинник стабілізації управління в постсоціалістичній країні / В. І. Мельниченко // Український соціум, 2004. - № 3(5).
6. Про державну службу: проект Закону України, внесений до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України за № 2490 від 30 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу:[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54571](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54571)
7. Про службу в органах місцевого самоврядування: проект Закону України, внесений до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України за № 2489 від 30 березня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54569](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569)
8. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>
9. Розпутенко І. В. Деполітизація, департизація чи... декланізація? / І. В. Розпутенко // Українське слово. – 2006. – № 34 (3286). – С. 3-7.

**Statement of the problem.** The scientific literature on the theory and practice of state construction, public administration and civil service often uses concept of "depoliticization" or "departization". Depoliticization of the army, the police, state security court prosecutor, ordinary (non-political) of the apparatus of state power and administration is one of the signs or even the foundations of modern democracy. Moreover depoliticization and departization are regarded as

one of the components of the evolution of public service to European standards of public administration. Thus, this problem is extremely urgent and has both scientific and purely practical meanings.

**Urgency.** An integral part of strategic changes initiated in Ukraine is approaching of civil service and service in local government to the European principles, which are applied to countries - candidates for EU membership, as well as the principles of "good governance" that enshrined by the decisions of the Council of Europe. Among areas of public service reform, guarantee of the political neutrality of the civil service and service in local government by separation of political and administrative positions are currently distinguished.

**The purpose of the article.** That is why the purpose of this article was the coverage of prospects and depoliticization (departization) of public service in Ukraine caused by the adoption in the first reading of the new law "On civil service" [6] and "On service in local government" by the Verkhovna Rada of Ukraine [7].

**Our task was to study.** The tasks in the article are to review the current state of depoliticization (departization) of public service in Ukraine, to cover the European experience to solving this problem, to analyze regulatory support definite problem and outline prospects for construction in our country politically neutral public service.

**Summary.** The article shows the current state of depoliticization (departization) of public service in Ukraine, it highlights the European experience to resolve this issue, analyzes the regulatory and legal framework of the definite problem and outlines prospects for construction of politically neutral public service in our country.

**Conclusion and outcomes.** Therefore, an urgent requirement for administrative reform in Ukraine is the creation of a politically neutral public service institution. Depoliticization of civil servants and local government officials should help Ukraine in building of a professional and effective public service,

providing efficient operation of state authorities and local governments and provide citizens with high-quality management service. Neutrality in terms of political impartiality is a necessary condition for ensuring that citizens get quality management services based on justice, equality and impartiality regardless of their political views. In practice, this is achieved by increased attention to professionalism, merit and competence of public servants. The above values are important because of their ability to ensure the fairness and stability of the system of public administration, which is one of the most important factors of public trust in the state and local authorities.