



В.І. Мельниченко*

ПОЛІТИЧНА НЕЙТРАЛЬНІСТЬ І ПРОФЕСІЙНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Існування державної служби як особливого соціально-правового інституту значною мірою зумовлене необхідністю забезпечити цілеспрямованість, послідовність і стійкість організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність.

Оскільки державне управління є специфічним видом людської діяльності, що виникає внаслідок суспільного поділу праці, то на його якісні характеристики вирішальним чином впливають рівень знань, умінь і навичок персоналу управління — людей, безпосередньо задіяних у процесах формування і реалізації управлінських впливів¹. За умов високорозвиненого суспільства відповідно зростають вимоги до фахової підготовленості цього персоналу. При цьому демократична держава у прагненні залучити на державну службу і закріпити на ній достатньо підготовлену частину трудових ресурсів неминуче змушена конкурувати з приватним сектором.

Це завдання помітно ускладнилося в умовах демократичного політичного режиму з неминучою зміною панівних політичних еліт, кожна з яких прагне максимально поширити свій вплив на держапарат. Адже державне управління як специфічний прояв трудової активності людей у випадку періодичної і значної зміни працівників неминуче перестало б бути професійним. Оскільки професійність найтісніше пов'язана із постійністю певного виду діяльності. Тож з розвитком демократичних засад життєдіяльності суспільства окреслилася необхідність компромісу між виборністю носіїв державної влади і належним здійсненням останньої. Результат цього компромісу — 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 обов'язкового 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 в такій якості. Державна служба зумовлює стабілізацію державного управління, 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. А спроби збільшити серед них питому вагу політичних призначенців в держапараті ще М. Вебером оцінювалися як сприяння корупції та безглузде марнування ресурсів².

У сучасній науковій думці, як вітчизняній, так і зарубіжній феномен державної служби не обділено увагою фахівців. Про це свідчать праці В. Авер'янова, В. Лафітського, В. Манохіна, А. Ноздрачова, О. Петришина, Г. Райта, інших авторів³. Нова роль державної служби в умовах

© Мельниченко В.І., 2005

* доцент кафедри державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат історичних наук, доцент

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. — М.: Юрид. лит., 1997. — С. 259-260.

² Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения: Пер. с нем. — М.: Прогресс, 1990. — С. 682.

³ Авер'янов В.Б. Законодавче регулювання державної служби: стан та проблеми // Вісник державної служби України. — 1995. — № 1. — С. 34-37; Лафитский В.И. Государственная служба США // Государственная служба в зарубежных странах: Сб. обз. законодательства. — М., 1996. — С. 89-112; Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — М.: Юрист, 1997. — 296 с.; Ноздрачев А.Ф. Государственная служба: Учебник. — М.: СТАТУТ, 1999. — 313 с.; Петришин А.В. Государственная служба. Историко-теоретические предпосылки, сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. — Х.: Факт, 1998. — 168 с. та інші.



трансформації суспільства досліджувалася Г. Атаманчуком, С. Дубенко, Н. Нижник, Ю. Старилімовим⁴.

Спостерігається зростання інтересу українських авторів до професіоналізації держслужби⁵, хоч здебільшого наголос робиться на освітньому аспекті. Ще помітнішою є увага до професійності держслужби відповідних управлінських структур. Зокрема, на цьому зроблено помітний наголос у Програмі розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затвердженій постановою Кабінету Міністрів України № 746 від 8 червня 2004 року, і доповіді Голодержслужби про основні результати діяльності у 2004 році⁶.

Значно менше уваги приділялося проблемі деполітизації державної служби та її зв'язку з професіоналізацією. Запровадження інституту державних секретарів децю стимулювало предметне звернення дослідників до окремих аспектів деполітизації держслужби⁷. Але скасування інституту супроводжувалося і помітною втратою інтересу до цих питань. На жаль, у цьому випадку, як і в інших, далось взнаки прагнення науковців і практиків досліджувати тему в концептуальних межах, визначених чинними нормативно-правовими актами. Між тим, приміром, у згадуваній Програмі розвитку державної служби на 2005-2010 роки є дві суто символічні згадки про політичну нейтральність державних службовців та політичну незалежність державної служби.

Хоч ще в 1919 році М. Вебер наголошував: "Дійсною професією справжнього чиновника... не повинна бути політика. Він повинен "управляти" передусім *неупереджено*..."⁸. Утім, сьогодні також є усвідомлення того, що "державна служба повинна стати засобом, діючим інструментом здійснення державної політики України, а не кон'юнктурою, яка б відповідала інтересам того або іншого політичного угруповання в керівництві державою"⁹. Подібної точки зору дотримуються і окремі 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"¹⁰.

Однак, у відсутність дієвих механізмів забезпечення реальної політичної нейтральності державних службовців, значна їх частина була втягнута у виборчу кампанію 2004 року, а наступна зміна політичного керівництва держави неминуче привела до масштабної і, не виключено, тривалої переполітизації держапарату. При цьому в оцінці управлінських кадрів помітним є знецінення професійності.

⁴ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юрид. лит., 1997. – 400 с.; 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.; 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.; Нижник Н.Р. Державна служба в Україні як фактор державотворення // Вісник державної служби України. – 1995.- № 1. – С. 47-53; Старилімов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. – 456 с. та інші.

⁵ Головатый М. До проблеми професіоналізації державних службовців в сучасній Україні // Зб. наук. пр. УАДУ. – 2000. – Вип. 2. Ч. III. – С. 213-217; Луговий В. На службі професіоналізації державного управління // Вісник державної служби України. – 2003. – № 2. – С. 18-25; Оболенський О. Принцип професіоналізму в державній службі // Вісник державної служби України. – 1998. – № 1. – С. 54-61; Рачинський А. Професіоналізм – як основа діяльності державних службовців // Вісник УАДУ. – 1999. – № 2. – С. 22-30 та інші

⁶ Професійна державна служба, що зроблено і що далі? Доповідь про основні результати діяльності у 2004 році. – К.: Голодержслужба України, 2005. – 20 с.

⁷ Авер'янов В. Інститут державних секретарів: від концептуальної моделі до практичного запровадження // Вісник державної служби України. – 2002. – № 1. – С. 71-78; 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 та інші

⁸ Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избранные произведения: Пер. с нем. – М.: Прогресс, 1990. – С. 666.

⁹ Нижник Н.Р. Державна служба в Україні як фактор державотворення // Вісник державної служби України. – 1995. – № 1. – С. 47.

¹⁰ Старилімов Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: проблемы реформы // Юридические записки: Вып. 3. Проблемы государственной власти. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1995. – С. 34.



Виходячи з того, що в умовах демократичного суспільства ефективно і стабільне державне управління неможливе без професійної державної служби, слід вважати неминучим відновлення уваги до професійності посадовців усіх рівнів. Поділяючи думку, що професійність чиновника неможлива без політичної нейтральності, автор у цій розвідці прагне висловити власне бачення інституційного механізму її забезпечення.

Для цього передусім потрібно окреслити обставини, які не дозволили досягти реальної політичної нейтральності державної служби. Слід визнати, що вітчизняне законодавство про державну службу у багатьох випадках виявилось за змістом неадекватним вимогам часу.

Розмитими виявилися межі державної служби, оскільки вітчизняний законодавець визначив її 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”. Зрештою, подібним є і визначення державної служби РФ як професійної діяльності, що полягає у здійсненні державними службовцями федеральних органів державної влади РФ і суб’єктів РФ компетенції цих органів, встановленої в законодавчих і інших нормативних актах¹¹.

Тобто, чільною ознакою належності до держслужби вважається перебування на посаді в державному органі або його апараті. Тим самим, на наш погляд, була створена основа для утвердження системи посадових призначень. За цих умов формування державної служби як деполітизованої і професійної стикається зі значними перешкодами. Адже система посадових призначень, на наш погляд, малоприсадожна для забезпечення публічного характеру діяльності державних службовців. В. Манохін небезпідставно відзначає, що 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”¹². Відомий учений висловив помітну стурбованість тим, що діюче 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.

Отже, необхідно критично оцінити існуючу практику, 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. Зокрема, 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.

Практична реалізація тим або іншим державним органом завдань держави одночасно супроводжується самостійним визначенням складу виконавців. Зосередження цих функцій у керівників окремих органів може стати і стає джерелом як політизації апарату управління, так і зниження його професійності, орієнтуючи більшою мірою не на ініціативне, кваліфіковане і творче виконання службових обов’язків, а на послух керівництву. Як справедливо вказує С. Дубенко, коли 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 професіоналізмом¹³.

¹¹ Стариков Ю.Н. Государственная служба в Российской Федерации: Теоретико-правовое исследование. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. – С. 11.

¹² Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. – М.: Юрист, 1997. – С. 89.

¹³ Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади. – С. 136.



Не вдалося відокремити державних службовців від політичних призначенців. Поділ на політичні посади і посади державної служби був і залишився суто формальним у відсутність чітких, визначених законом, кваліфікаційних вимог, приміром, до претендентів на вищі посади державної служби. А практика кадрових переміщень давала і дає чимало прикладів, коли ці посади перетворюються на предмет політичного торгу.

Ненормальним видається становище, коли на державних службовців в одних випадках (переважно при зарахуванні на державну службу) поширюються норми службового права, а в інших, (здебільшого при звільненні) — норми трудового права. Це створює широкий простір для свавілля адміністрації з самих різних міркувань (до політичних включно) у відносинах з держслужбовцями, причому на усіх щаблях управлінської ієрархії до найвищих включно.

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 губиться сам сенс існування даного інституту. Відкритість державної служби негативно впливає і на підвищення професійності 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.

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 %¹⁴. 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 сумнівна робота в органах виконавчої влади. Тим самим заохочується активна політизація державних службовців.

Існуюче становище склалося не тільки внаслідок формулювання певним чином норм Закону "Про державну службу", але й недостатньої визначеності його норм. Зокрема, значною мірою декларативним виявилось загальне правило, встановлене частиною другою ст. 30 Закону "Про державну службу": зміна керівника або керівного складу органу не може супроводжуватися кадровими змінами серед підлеглих. Адже існує велика кількість обставин, які можуть зумовлювати здійснення подібних змін.

Недостатня визначеність норм Закону зумовила те, що в структурі правового регулювання інституту державної служби чільне місце посіли норми підзаконних актів. Зручність регулювання інституту актами глави держави та уряду тривалий час заважала панівній еліті брати до уваги наочний недолік такого регулювання — його нестабільність. Адже — юридична норма, створена апаратом управління, з легкістю може бути замінена іншою нормою. Тож в умовах демократичного суспільства із суперництвом різноорієнтованих політичних сил саме особливий процесуальний порядок відображення в законах загальнодержавної волі є засобом певної стабілізації правил ведення суспільно значущих справ.

Цілісність інституту державної служби значною мірою була підірвана встановленням особливого порядку формування місцевих держадміністрацій. Частина друга ст. 8 Закону "Про місцеві державні адміністрації", передбачивши призначення голів МДА "на строк повноважень Президента України", практично перетворила їх на політичних призначенців, перебування яких на посаді цілком і повністю визначалося результатами виборів. Окрім того, всупереч нормі частини другої ст. 30 Закону "Про державну службу", частина п'ята ст. 10 Закону "Про місцеві державні

¹⁴ Кравчук Л. Адміністративна реформа в Україні: стан і перспективи // Вісник УАДУ. — 1998. - № 1. - С. 21.



адміністрації” фактично прирівняла посади заступників голів адміністрацій до посад патронатної служби. Відповідаючи завданню виборювання другого терміну президентських повноважень, норми Закону “Про місцеві державні адміністрації” унеможлилювали політичну нейтральність керівників МДА та їх підлеглих.

Враховуючи вказані обставини, забезпечення політичної нейтральності і, одночасно, професійності державної служби потребує істотних коректив чинного законодавства.

Передусім йдеться про закріплення концептуального підходу до державної служби як особливих публічно-правових відносин. Це 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. Практика пожиттєвого найму, на думку фахівців, “може забезпечити якісну і надійну роботу державних службовців”¹⁵. Відповідно, слід розширити коло посад патронатної служби, віднісши до них значну частину посад апаратів глави держави і парламенту, зарахування на які відбувається на певний термін.

Важливо 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 метою забезпечення політичної нейтральності посадовців I-II категорій посад державної служби та унеможливлення тиску на них з політичних міркувань необхідно запровадити їх строкове призначення (в межах трьох – п’яти років, залежно від посад). Законом доцільно встановити певну квоту осіб, які можуть призначатися на посади I (орієнтовно – не більше 10 %) і II (відповідно, 20 %) категорій посад держслужби, не перебуваючи останні п’ять років перед призначенням на державній службі.

Чинником деполітизації держслужби має стати зосередження функцій добору претендентів на державну службу в спеціально уповноваженому державному органі. Основною формою добору на посади III-VII категорій має бути конкурс, який повинен проводитися здебільшого на групу 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 державної влади також повинно мати можливість вибирати з числа претендентів, зарахованих до резерву. Можливим є 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 не завжди – ті, хто там дійсно потрібен. На Голодержслужбу та її територіальні органи мають бути також покладені завдання участі у атестації держслужбовців та квазісудові функції.

Виключно законодавством про державну службу (а не Кодексом законів про працю) має детально визначатися процедура зарахування на посади в державних органах та їх апаратах і звільнення з них.

Необхідною умовою деполітизації і професіоналізації державної служби слід вважати більш високий рівень її закритості. Більша закритість служби має створювати стимули для кар’єрного зростання і підвищення відповідальності державних службовців, спроможна реально забезпечити альтернативність адміністративної кар’єри кар’єри політичній. Тому варто поступово запровадити вікові обмеження доступу до державної служби. Зокрема, можливо поетапне зниження граничного

¹⁵ Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посіб. / За заг.ред. Н.Р. Нижник. – К.: Ін Юре, 1999. – С. 70.



віку зарахування на державну службу, для того, щоб поступово довести його, принаймні, до 45 років. Зауважмо: у Франції граничний вік зарахування на адміністративні посади — 35 років, а 45 — на усі інші. Закритість державної служби має супроводжуватися встановленням спеціальних її станів: активна служба, довготермінове відраджання, перебування у довготерміновій відпустці, виведення за штат.

Враховуючи вказані обставини, а також певні розбіжності між законодавством про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, найбільш доцільним видається розробка і прийняття Кодексу публічної служби України. Однак, відаючи перевагу кодифікації матеріальних і процесуальних правових норм, які в процесі правозастосування довели свою спроможність виступати в якості ефективного регулятора відповідних правовідносин, вважаємо за потрібне запропонувати в якості першого кроку до кодифікації законодавства про державну службу підготовку проекту Закону України “Про цивільну службу”.

Даним Законом пропонується урегулювати правовідносини, які сьогодні врегульовуються Законом України “Про державну службу”. Однак, оскільки дія Закону має поширюватися на службовців апаратів вищих органів державної влади, більшості центральних органів виконавчої влади (з територіальними органами) та місцевих державних адміністрацій, а також апарат судів, пропонується досягнути більшого ступеня визначеності правових норм.

Закон “Про цивільну службу” не має поширюватися на політичних службовців (Президент України, члени Кабінету Міністрів України, народні депутати України) та службовців патронатних служб — оскільки їх перебування на державній службі має строковий характер. В комплексі з проектом Закону України “Про цивільну службу” доцільно внести пропозиції щодо коригування законів “Про державну службу” і “Про місцеві державні адміністрації”.

Поза сумнівом, що деполітизація і професіоналізація державної служби в Україні неможливі без переосмислення її сутності та атрибутивних характеристик і, відповідно, здійснення практичних заходів, спрямованих на більшу централізацію і закритість. Неминучість політичної боротьби і невтішність спроб втягнути держапарат у виборчі процеси видаються достатніми стимулами для еволюції провідних політичних сил і українського суспільства в цілому до розуміння важливості реального виведення державної служби за межі політичного протистояння і забезпечення її належної професійності.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою
державного управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 10 від 16 березня 2005 року)*

