

УДК 35.077.6

В. Ю. СТРЕЛЬЦОВ, Н. А. ГНИДЮК

НОВЕЛІЗАЦІЯ ЦІННІСНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОСТІР

Розглянуто роль цінностей у системі державної служби України, простежено парадоксальність діяльності державної бюрократії через егоцентричну людську природу. Доведено необхідність зміни правових принципів нового Закону України “Про державну службу” відповідно до ціннісних орієнтацій європейського адміністративного простору.

Ключові слова: державна служба, парадокс, цінності, принципи, неупередженість, професійна компетентність, етичність.

The article considers the place of values in the civil service of Ukraine, observed paradox of the state bureaucracy through egocentric human nature. The necessity of changing the legal principles of the new Law of Ukraine “On Civil Service” in accordance with the values of the European administrative space.

Key words: civil service, paradox, values, principles, impartiality, professional competence, ethics.

Парадигмальні зміни державно-управлінських систем від суб’єкт-об’єктної взаємодії до суб’єкт-суб’єктної та теоретико-методологічне осмислення переходу від авторитарних форм державного управління до демократичних вимагають перегляду підходів до організації системи державної служби. Проголошена Президентом України програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачає важливий блок реформ з модернізації системи державного управління та державної служби України. Одним із важливих інструментів практичного втілення блоку реформ бюрократичної машини, безумовно, є прийняття Верховною Радою України нового Закону України “Про державну службу”. Саме він мав би знаменувати суттєві зміни в механізмі створення доданої вартості державно-управлінською системою, базуючись на доробках як вітчизняної науки “державне управління”, так і закордонних дослідженнях.

Слід зазначити, що розвинені країни протягом останніх двох десятиліть підвищену увагу приділяють саме процесам формування ціннісних засад державної служби як особливої сфери професійної діяльності, для забезпечення безперервної/стабільної, ефективної та результативної діяльності системи державного управління. Функціонуючи безсторонньо (неупереджено), виключно на основі професійного підходу та в рамках законодавчого поля, державні службовці не мають залежати від зміни політичного керівництва.

Формуванню правових та організаційних механізмів функціонування системи державної служби в Україні присвячено науковій праці таких учених, як Г. Атаманчук, Д. Боссарт, Т. Вернигорова, І. Грицяк, Г. Дмитренко, С. Дубенко, Н. Гончарук, В. Золотарьов, Н. Ільченко, Н. Колісніченко, Ф. Кордона, О. Крушельницька, В. Мартиненко, О. Матросов, О. Мельников, Г. Осовська, О. Пархоменко-Куцевіл, М. Лахижа, К. Полднев, А. Рачинський, С. Серьогін, О. Слюсаренко, В. Солових, А. Стівенс, В. Толкованов, Д. Торингтон, Ю. Ткаченко, В. Чмига, В. Шамраєва та ін.

Серед учених, які досліджують проблеми впливу кадрового потенціалу на процеси формування демократичних цінностей державного управління в Україні, слід назвати В. Білолипецького, Р. Войтович, Н. Грицяк, І. Данильєву, В. Ігнатова, В. Козакова, Л. Наливайка, В. Новака, О. Радченка, А. Турчинова.

Проте серед невирішених частин загальної проблеми є розгляд питань, пов'язаних із формуванням ціннісних засад державної служби та організаційно-правових механізмів їх реалізації в новому Законі України “Про державну службу”.

Метою даної роботи є узагальнення підходів до визначення поняття „вищий корпус державної служби“, дослідження особливостей правового статусу вищих державних службовців у межах інституту державної служби. Досягнення такої мети обумовлене необхідністю вирішення відповідних завдань, зокрема: визначення критеріїв віднесення посад до вищого корпусу державної служби в зарубіжних країнах, у тому числі в країнах – членах Європейського Союзу, аналіз законодавства у сфері функціонування вищого корпусу державних службовців, розробка практичних рекомендацій щодо використання міжнародного досвіду для визначення правового статусу вищих державних службовців в Україні.

Як слушно наголошує В. Козаков, “конфліктогенний потенціал ціннісних орієнтацій українського суспільства актуалізує значення дослідження стратегії формування національної свідомості державних службовців України та її соціально-ціннісне спрямування, а також механізми формування демократичної системи професійних цінностей політичної та адміністративно-управлінської вітчизняної еліти” [2, с. 64].

До того ж природно, що формування ціннісної системи управління державними справами має виходити з інтересів конкретного громадянина, його сім'ї, територіальної громади та регіону і спиратися на них. Проте демократизація системи державного управління не є універсальним рецептом для лікування хвороб соціально-управлінських систем. На цьому ґрунті виникає декілька парадоксів.

У словнику іншомовних слів є декілька визначень поняття “парадокс” (гр. – несподіваний, дивний): 1) це формальнологічна суперечність, яка полягає в тому, що в процесі доведення створюються умови для одночасного доказу істинності і хибності певного висловлювання, причому доведення істинності цього висловлювання неодмінно веде до визнання його хибності і навпаки; 2) несподіване явище, яке не відповідає звичайним науковим уявленням;

3) це думка, що разуче розходитья з усталеними поглядами, начебто суперечить здоровому глуздові, хоч насправді може й не бути хибною [6]. Ретельно досліджуючи процеси самоорганізації суспільства й державного управління ним, В. Мартиненко зазначає, що, коли намагаються вписати суб'єкт-суб'єктну взаємодію в суб'єкт-об'єктну державно-управлінську систему, то неминуче отримаємо суспільну ситуацію, яка не вписується в традиційно усталені суб'єкт-об'єктні соціальні системи, тому сприймається як парадоксальна [6, с. 14].

Подібний погляд у В. Козакова. Він зазначає таке: “Для того щоб Україна змогла якнайшвидше піднятися до рівня цивілізованих демократичних країн, чий цінності базуються на визнанні прав людини, достоїнства особистості; для того щоб система державного управління в самій Україні досягала своєї мети, потрібен певний рівень гуманістичної, демократичної й правової свідомості насамперед у колах державно-управлінської еліти. А поки що спостерігається в державно-управлінській системі України певний парадокс – більшість людей, причетних до управління державою (передусім ідеться про державних службовців), не усвідомлюють своїх прав, не зауважують зазіхань на них, а отже, з легкістю самі утискають права інших співгромадян” [2, с. 105]. До того ж, ще одним парадоксом, дія якого притаманна сучасній пострадянській демократії, полягає в тому, що базові засади демократії в країні формуються із застосуванням недемократичних засобів і методів [Там же, с. 106].

Можливо, зазіхають (В. Козаков) не через те, що не усвідомлюють своїх прав, а внаслідок усвідомлення організаційно-правової безперешкодності реалізації особистісних потреб. Можливим обґрунтуванням таких дій може бути егоцентрична людська природа. Фактично можна погодитись з В. Мартиненком щодо синархічної самоорганізації державно-управлінських систем і коеволюційних засад взаємодії людини та природи. Проте мотив, можливо, є дещо іншим, ніж бажання досягти суб'єкт-суб'єктних відносин. Таку систему можна розглядати з точки зору людської поведінки в ситуації спокуси, оскільки людина постійно спокушається на різні потреби, починаючи від їжі і закінчуючи владою. Можна говорити про певний причинно-наслідковий ланцюг взаємодії потреб і цінностей, який ілюструє циклічний характер життєдіяльності соціально-політичних систем [7]. Саме з нього логічно вивести зразок управління, що базується на шануванні гідності інших осіб, розглядаючи кожного працівника як партнера, а не супротивника. Така парадигма управління за цінностями, якщо її так можна назвати, дозволяє співробітникам працювати для досягнення спільних цілей, а не бути інструментами, призначеними для виконання завдань організації.

У деяких випадках ці системні цінності треба лише виявити та нагадати учасникам про їх значущість, але частіше доводиться проводити серйозну роботу щодо підвищення рівня сприйняття того, що є невід'ємним чинником успіху стратегії, але не властиво внутрішній культурі окремих учасників [5]. Така ситуація притаманна і для системи державної служби.

Визначаючи наукові рецепти парадигмальних змін бюрократичної машини, більшість дослідників наголошують на оновленні кадрового складу органів державної влади особами, здатними діяти професійно в умовах трансформації ролі держави, з одночасним стимулюванням старих кадрів до переосмислення нових цінностей державного управління.

Практичним інструментом втілення цінностей державної служби є правові принципи, визначені у ст. 3 Закону України “Про державну службу”: верховенство права; патріотизм та служіння Українському народу; законність; рівний доступ до державної служби; професіоналізм; добросовісність; політична неупередженість; прозорість діяльності; персональна відповідальність державного службовця [1].

Детальніше розглянувши наведені принципи, які мають бути внутрішніми переконаннями державного службовця, тими практичними, моральними та теоретичними засадами, якими він керується у своїй діяльності, можна зробити певні висновки. Принцип патріотизму було б доцільнішим замінити на принципи справедливості та пропорційності, про що також наголошується в коментарях програми SIGMA [3]. Досить дивним є наведення принципу політичної неупередженості, оскільки лише частково віддзеркалює сутність принципу. Практика майбутніх судових позовів може бути не на користь принципу неупередженості в його повноцінному розумінні. На принцип добросовісності взагалі важко спиратися в професійній діяльності. Немає жодного державного службовця і взагалі громадянина, який би повадився недобросовісно. У кожного існують свої виправдання щодо поведінки в тій або іншій ситуації. Але, запроваджуючи критерій етичності, маємо певне мірило для його втілення. Для створення умов для компенсації обмежень, які накладаються на державних службовців при проходженні служби, задля її комплектації високопрофесійними та моральними службовцями, доцільно запровадження принципу соціального захисту державних службовців.

Основною метою впровадження зазначених принципів є створення інституту державної служби, який гарантує стабільність і неперервність функціонування держави/державних органів. Реалізація такого завдання забезпечується шляхом чіткого і недвозначного визначення обсягу державної служби, тобто виключного переліку органів, в яких передбачено посади державних службовців і визначення посадових осіб, які наділені статусом державного службовця, їх прав і обов’язків щодо виконання функцій від імені держави або уповноважених державних органів.

До того ж, Законом чітко не визначено обсяг державної служби та перелік посадових осіб, які наділені статусом державних службовців, а значить, і працівників державних органів, які виконуватимуть функції з обслуговування. Окрім того, Закон залишає відповідним суб’єктам (Президенту України при створенні допоміжних чи консультативних органів, керівнику державної служби в державному органі при віднесенні посадової особи до державного службовця чи працівника державного органу, Кабінету Міністрів при визначенні періодів роботи, які зараховуються до стажу державної служби

тощо) можливість розширення обсягу державної служби та кількості державних службовців відповідно.

Система класифікації посад державних службовців має бути побудована на чітко зазначених критеріях класифікації, які дозволяють визначити відносну цінність посад в організації та системі державної служби в цілому, і яка є ключовим елементом для всіх інших аспектів системи управління персоналом та основою для запровадження системи оплати праці. Система класифікації посад, запропонована в Законі, містить досить багато виключень із задекларованих критеріїв класифікації, однак найбільш дискусійним є питанням переходу від системи з 15 рангів до системи з дев'яти рангів. Відсутність механізму переходу від старої системи до нової, яка буде супроводжуватись оцінюванням роботи на певній посаді в новій системі класифікації посад, може спричинити параліч системи державної служби. Без відповіді залишаються такі питання: чи буде здійснюватися зміна рангів або перехід до них (адже з існуючим законом, вони “пожиттєві”, тобто фактично зберігаються за посадовою особою) автоматично на момент набрання чинності закону про державну службу, чи ні; чи існуватиме можливість шляхом підвищення кваліфікації досягти необхідного компетентного рівня (протягом, наприклад шести або дев'яти місяців).

У Законі доцільно більш чітко визначити понятійний апарат, який лежить в основі класифікації посад державних службовців – особливо поняття “профіль посади державної служби”. Необхідно з'ясувати, як він співвідноситься з рівнем професійної компетентності, вимогами до освітньо-кваліфікаційного рівня, напряму підготовки, спеціальними вимогами до напряму підготовки (стаття 16) та іншими вимогами до рівня професійної компетентності тощо. Посада, як відомо, не має “компетентності”, це поняття співвідноситься з особою, що обіймає або буде обіймати посаду; посада визначає вимоги до роботи на посаді та вимоги до професійної компетентності посадовця.

Зменшується кількість рангів державних службовців з існуючих 15 до дев'яти рангів (ст. 27). Одночасно з цим Закон пропонується для кожної групи посад 6 рангів, окрім групи I (яку можна вважати “політичною”, зважаючи на характер призначення на ці посади без обов'язкового проведення конкурсу та за умови відсутності процедури оцінювання роботи працівників, які віднесені до цієї підгрупи). Потрібно звернути увагу на збільшення кількості рангів у межах групи посад до шести (на противагу існуючим трьом рангам для кожної із семи категорій посад) і можливості горизонтального просування по службі державних службовців у межах відповідної підгрупи та групи посад. Однак буде існувати загроза для IV та V групи, в яких працюватимуть державні службовців на посадах спеціалістів, які матимуть можливість горизонтального просування в межах 3 – 7 та 4 – 9 рангів відповідно. Також потрібно звернути увагу на запровадження значної, порівняно з існуючою системою, наскрізності (не один наскрізний ранг, а як мінімум 3 для групи I зі збільшенням до групи V) рангів буде на практиці збільшувати суб'єктивізм при встановленні рангів, особливо на момент переходу на вищу посаду (в іншу підгрупу або групу).

Законом передбачено паралельне існування двох органів влади, які відповідають за реалізацію політики у сфері державної служби та положень законодавства про державну службу – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері державної служби (ст. 7) та центральний орган виконавчої влади зі здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням законодавства про державну службу (ч. 3 ст. 14). Відповідно до указу Президента України від 18 липня 2011 р., роль першого спеціального органу відіграє новостворене Національне агентство з питань державної служби. Питання щодо органу, відповідального за здійснення державного нагляду (контролю), залишається в законопроекті без належного відображення. Окрім того, необхідно усунути прогалини щодо повноважень державних органів у сфері реалізації державної служби (зокрема, в частині класифікації посад) між керівником державної служби в органі, кадровою службою, спеціально уповноваженим органом, а також існуючими за законом суб'єктами призначення.

Закон переобтяжений детальними механізмами реалізації проходження державної служби, як-то: конкурс, який можна врегулювати окремими нормативними актами. З одного боку, це дозволить системі більш гнучко реагувати на зміни та більш ефективно застосовувати його на практиці.

Запропонована новелізація щодо самостійного вжиття заходів стосовно усунення конфлікту інтересів, пов'язаного із безпосереднім підпорядкування близьких родичів (ч. 4 ст. 32) не має належного механізму реалізації.

Запровадження в життя ціннісних орієнтацій для державних службовців дозволяє вирішити декілька основоположних питань розбудови сучасної державної служби відповідно до стандартів європейського адміністративного простору, а саме:

1) установити ознаки належності до державної служби (аби розмежувати посади службовців, які працюють за публічні кошти на власне державних службовців та цивільних службовців);

2) вибудувати систему кар'єрного та професійного зростання державних службовців при проходженні державної служби;

3) забезпечити неупередженість, стійкість і передбачуваність державної служби (інституційну пам'ять при зміні політичного керівництва державою);

4) створити систему соціального захисту державних службовців.

Проте в новій редакції Закону України “Про державну службу” доцільно підсилити принципи державної служби та механізми їх реалізації. Подальші наукові пошуки будуть зосереджені на виявленні конфлікту цінностей у рамках державної служби та механізмах його розв'язання.

Література:

1. Про державну службу : закон України від 17 листопада 2011 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

2. Козаков В. М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні : [монографія] / В. М. Козаков. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 284 с.

3. Коментарі програми SIGMA до проекту закону України “Про державну службу”. – Бельгія, 2011. – 26 с. – 16 серпня.

4. *Мартиненко В. М.* Державне управління: шлях до нової парадигми (теорія та методологія) : [монографія] / В. М. Мартиненко. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2003. – 220 с.

5. *Пілюшенко В. Л.* Концепція управління цінностями в проектах соціального розвитку регіонів / В. Л. Пілюшенко, О. В. Пономаренко. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/znppduu/Tn/2009_144/06.pdf

6. Словник іншомовних слів / уклад. : С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с.

7. *Стрельцов В. Ю.* Соціальна аномія та остракізм як головна перешкода інтеграційних процесів між Україною та ЄС / В. Ю. Стрельцов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – Вип. 3 (34). – С. 471 – 479.

Надійшла до редколегії 23.12.2011 р.

УДК 35:316.75

О. В. СУШИЙ

СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ ТРАНСФОРМАЦІЇ В УКРАЇНІ В СИМВОЛІЧНИХ КОНТЕКСТАХ ІДЕНТИЧНОСТІ

Досліджено особливості психосоціальної культури національно-державних утворень. Припущено, що розв’язання означеного питання перебуває у площині гармонізації комплексу психосоціальних, культурно-символічних та інституційних чинників, які визначають розвиток системи “людина-суспільство-держава”. Проаналізовано приклади “архетипних” досліджень ідентичності, здійснених українськими науковцями.

Ключові слова: архетип, архетипний підхід, державне управління, ідентичність, соціальна та соціетальна ідентичність, психосоціальна культура.

The question about the peculiarities of psychosocial culture of national-governmental education is highlighted in the article. It is supposed that human identity is exposed to the historical alterations which is the key element of subjective reality and dialectic relation within society and its institutions. Consequently, the solution to the question is in the sense of complex harmonization psychosocial, cultural-symbolic and institutional factors which determine the system development of “person-society-state”. The experience of “archetypical” researches of identity is analyzed by Ukrainian scientists.

Key words: archetype, archetypal approach, public administration, identity, social and societal identity, psychosocial culture.