

УДК 35.07 (477)

Євтушенко О.Н., Миколаївський державний гуманітарний університет імені Петра Могили



Євтушенко Олександр Никифорович – аспірант кафедри державного управління Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили. Автор більше 15-ти наукових робіт. Коло наукових інтересів – політологічні аспекти державного регулювання общинних відносин на півдні України в другій половині XIX століття.

Проблеми української державності в контексті обговорення проекту Закону України “Про державну службу”

У статті розглядаються проблеми української державності, піднімаються питання, як і в якому напрямку варто реформувати державну службу в контексті обговорення проекту Закону України „Про державну службу”. На думку автора, головним вектором модернізації державної служби повинно бути приведення її у відповідність з вимогами ринкового і демократичного суспільства, тобто державна служба повинна стати громадянською службою, відповідальною перед суспільством, що оплачує її діяльність.

In this article the author deals with the problems of reforming state service of Ukraine are considered. On a think of the author a main direction of modernizing of a state service should become reduction it in the correspondence with requests of democratic state. The state service should become a public service responsible before of society.

Розвиток України як сучасної “демократичної, соціальної, правової держави” [1] неможливий без ефективного державного управління. Сьогодні всі прекрасно розуміють, що Україні потрібна гнучка система державної служби, яка відповідає соціально-політичній і економічній ситуації в країні, інтересам громадян усього суспільства.

Існуюча сьогодні система державного управління явно не відповідає задачам, які стоять перед країною, державний апарат, як і раніше, не зорієнтований на службу інтересам країни і є гальмом у проведенні реформ у різних сферах політики й економіки. А спроби реформувати його за допомогою нового Закону України “Про державну службу” поки що є тільки благими намірами.

У зв'язку з цим досить актуальним представляється пошук відповіді на питання: як і в якому напрямку варто реформувати державну службу?

Єдиної точки зору на це питання серед фахівців немає [2]. Чи додержуватися західного досвіду реформування державної служби, чи враховувати свій національний досвід і систему національної культури?

Цінності національної культури в цілому, які передаються з покоління в покоління завдяки вихованню і процесам соціалізації, входять і в управління. Так, якщо в суспільстві в цілому переважає патріархальний дух, якщо в родинах ніхто не може засумніватися в правоті батька, то й в управлінні ніхто не буде критикувати начальника і інформація буде надходити лише в одному напрямку.

Здається, що державна служба, як би і хто б її не реформував, завжди буде мати свою національно-державну специфіку, яка обумовлена, у першу чергу, суспільно-економічним ладом, ступенем розвитку демократичних традицій, рівнем культури, освіти населення, моральною зрілістю того або іншого

суспільства. Адже вона знаходиться в прямій залежності від природи державної влади конкретної держави, її особливостей, від політичного режиму в суспільстві, який визначається ступенем розвитку демократії, а саме – народовладдя на основі загальних виборів, розвиненого самоврядування, яке знаходить своє вираження, зокрема, в мережі розгалужених інститутів самоврядування, реалізації повноважень представницьких органів влади, реалізації свободи слова, гласності, в праві і можливості контролю громадськістю всіх сторін діяльності державних органів, державного апарату.

Характерними рисами української державної служби, на жаль, залишаються незадовільна організація справи, прихильність старим методам, схемам, стилю діяльності, що базується на різних узгодженнях, твердженнях, які породжують канцелярщину, тяганину, формалізм.

Чиновників сьогодні критикують усі: населення, вища влада, яка намагається в такий спосіб хоча б частково зняти з себе відповідальність за ті чи інші непопулярні дії і продемонструвати таким простим способом свою “солідарність з народом”.

Однак чиновництво, як і все навколо, змінюється. Нові часи й ідеї приводять до механізму управління і нових людей. І якщо до управління відомствами приходять ліберальні керівники, вони, незважаючи на опір інертної чиновницької маси, найближчих співробітників підбирають з числа одностайців. А ті поширюють цю хвилю відновлення далі, на наступний поверх ієрархії.

Крім того, сучасна державна служба одержала неоднозначну, не в усьому погану спадщину, але вона заслуговує серйозної аналітичної “інвентаризації”. Тому головним вектором модернізації державної служби повинно бути приведення її у відповідність з вимогами ринкового і демократичного суспільства. Основними напрямками повинно стати: відмовлення від домінування держави над суспільством, тобто державна служба повинна стати громадянською службою, відповідальною не перед партією, не перед “Хазяїном”, нехай навіть демократично обраним, а перед суспільством, що оплачує її діяльність. Однак змін у даному напрямку поки що не видно, і це, на жаль, заважає нам будувати відкрите демократичне суспільство. Чи зміниться ситуація, багато в чому залежить від рішучості і наполегливості нинішньої влади.

Сьогодні суспільство має потребу у висококваліфікованому корпусі державних службовців, професіоналів своєї справи. Однак реальна реформа державної служби має починатися не з нового закону про державну службу, а з розробки і проведення політичної,

адміністративної реформи, у контексті якої повинно розроблятися відповідне законодавство, яке б підвело настільки необхідну юридичну основу для реформування державної служби в цілому і стимулювало б ефективну роботу службовців.

У цьому контексті потрібен спеціальний державний орган з питань державної служби, задачами якого могли б стати: розробка і реалізація політики по формуванню державної служби; розробка і реалізація державної кадрової політики в органах виконавчої влади (найм, розміщення, оцінка і навчання персоналу); створення нормативної бази державної служби.

Однак відразу виникає питання, у чиєму підпорядкуванні повинний знаходитися даний орган: Президента, парламенту або кабінету Міністрів?

Згідно з проектом Закону це “Рада державної служби”, склад якої формується Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України [3].

Отже, якщо державна служба буде знаходитися під контролем Президента, то її основною функцією стане проведення в життя політики Президента в питаннях державного управління і державної служби. Цей підхід підсилить владу Президента, розширить його повноваження. Він вступає в протиріччя з проголошеною раніше політичною реформою про будівництво парламентсько-президентської республіки. Однак можливо буде виправданий концентрацією зусиль для боротьби з хаосом і плутаниною, що панують в усіх галузях влади.

Світовий досвід показує, що це може мати і негативні наслідки. Наприклад, у США, де питання державної служби багато в чому замкнуті на Президента країни і його Адміністрацію, практично кожен знову обраний Президент починає кампанію з модернізації і реформування державної служби.

Іншими словами, замкнувши ключові питання державної служби на одній, нехай і першій особі держави, країна повинна готуватися до істотних коливань курсу разом зі зміною Президента, так само як і до підміни служіння суспільству служінням Президентів.

Однак якщо в нас демократична держава (а відповідно до Конституції України ст. 1 “Україна є суверенною незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою” [1]), ми повинні створити публічну, тобто орієнтовану на суспільні потреби, державну службу.

Але спочатку треба остаточно визначитися з державним устроєм, яка республіка нам потрібна: президентська, парламентська, парламентсько-президентська та ін.

Тому, думається, проект Закону України “Про державну службу” нехай і набагато краще старого, але не відповідає сучасним реаліям

державної влади.

Зараз краще б зосередитися на розробці і прийнятті Кодексу державної служби. А з визначенням пріоритетів політичної реформи можна б сміливо розвивати необхідну законодавчу базу, приймати необхідні нормативні акти (Закон про державну службу, визначити межі державної служби, статус державних службовців та ін.) з урахуванням того, кому Рада державної служби буде підпорядковуватись.

Таким чином, реформа державної служби повинна стати складовою частиною політичної, адміністративної реформи. Крім того, вона нерозривно пов'язана з економічними, соціальними реформами і реформою системи управління.

У зв'язку з цим державна влада повинна усвідомити необхідність якнайшвидшого проведення політичної, адміністративної реформи, найважливішою частиною якої і стане реформа державної служби.

Однак, щоб це реалізувати, потрібні умови, які гарантували б принципову можливість реального втілення задуманих реформ у життя. Це, у першу чергу, відповідні організаційні зусилля, фінанси і політична воля Президента.

Ясно, що державі потрібна істинно публічна державна служба, яка покликана обслуговувати інтереси громадянського суспільства, яке тільки народжується. Це припускає посилення соціальної активності державної служби, підвищення її престижу й ефективності, а також чітку орієнтацію на обслуговування інтересів громадян і їхніх об'єднань.

Тут доречно використання наступних принципів функціонування держапарату.

У першу чергу – це пріоритет професійних якостей, що на практиці повинен реалізовуватися через упровадження трудових контрактів, введення конкурсу на заміщення більшості вакансій (ст. 21 проекту Закону “Про державну службу” [3], розробку нової системи добору й оцінки кадрів, а також перегляд системи винагороди державних службовців).

У світовій практиці управління персоналом уже давно вважається очевидним положення про те, що тільки пряма оплата (заробітна платня, премії і бонуси) стимулює приріст якості і кількості праці. Що стосується непрямих форм оплати (пільги і привілеї), вони змушують працівників дорожити приналежністю до класу державних службовців, однак, як показує світова практика, не сприяють підвищенню продуктивності праці.

Відповідно до основних постулатів сучасної теорії державного управління, велике значення має не тільки проголошення принципів законності, патріотизму, моральності, політичної нейтральності, лояльності до законно сформованої влади, професіоналізму, публічності і прозорості (ст. 3 проекту Закону “Про державну

службу” [3]), але і те, що реалізація даних принципів має бути орієнтована на громадян, на інформування громадськості і вибудовування зворотного зв'язку між чиновниками і громадянами. По суті, це ключові елементи підвищення якості роботи державних службовців.

Основним принципом громадянського суспільства повинна стати активна позиція більшості населення, його діяльна участь у житті суспільства. І закон “Про державну службу” має це враховувати, адже багато заходів узагалі не можуть бути реалізовані без відповідної поведінки жителів. Наприклад, дотримання прав і свобод громадян, підтримка чистоти на вулицях та ін.

Тому ми повинні прагнути створити таке громадянське суспільство, де, з одного боку, чиновники свято дотримуються інтересів громадян і їхніх об'єднань, з іншого боку – самі громадяни відчують себе важливою частиною цього суспільства, без активної позиції яких неможлива реалізація будь-яких починань.

В даний момент громадянське суспільство в Україні знаходиться в “зародковому” стані. Зниження загального рівня культури, практично повна відсутність почуття громадянської відповідальності, низька політична і суспільна активність, роз'єднаність більшості населення створюють ідеальні умови для процвітання чиновницької сваволі й успішного відстоювання чиновниками своїх корпоративних інтересів на шкоду інтересам суспільства. Тому коли не вирішені важливі політичні питання, корпоративні інтереси чиновників, які проштовхують даний проект Закону “Про державну службу”, будуть викликати в населення в кращому випадку здивування, в гіршому – невдоволення і збурювання (чим державні службовці краще вчителів, викладачів, адже вони теж служать інтересам держави).

Суспільство повинне виступити реальним замовником і рушійною силою політичної, адміністративної реформи. В даний момент у частини населення тільки починає формуватися розуміння того, що чиновник може і повинен бути підзвітний суспільству, а його роботу можна і треба зробити корисною й ефективною.

Такі правила взаємодії громадян і державних службовців, як прозорість діяльності, постійна звітність, участь у прийнятті рішень, повинні виступати, з одного боку, формою суспільного контролю [4], з іншого боку – основою для мотивування і напрямку діяльності чиновників.

Прекрасно те, що влада теж розуміє необхідність і неминучість практичних кроків по реальній зміні державної служби з метою вдосконалювання її роботи і підпорядкування нестаткам громадян і їхніх об'єднань.

Сьогодні, як ніколи, важливо підняти авторитет державної служби. Населення і самі державні службовці повинні визнати в державній службі інститут служіння державі і суспільству. Адже саме зневага інтересами суспільства лежить в основі такого розповсюдженого в практиці державного управління явища, як корупція. Корупція стала джерелом багатьох бід, вона серйозно підриває авторитет країни в очах світової громадськості, а у свідомості людей змінюється образ влади як сили, яка протистоїть суспільству.

Таким чином, держапарат треба змусити діяти по відомому принципу сфери обслуговування – клієнт завжди правий, а цього в нас, на жаль, немає.

По більшості напрямків надання послуг населенню державна служба не справляється, на думку опитаних, зі своїми задачами ні в частині забезпечення безпеки і суспільного порядку, ні в галузі надання соціальної підтримки, ні в сфері надання комунальних і житлово-побутових послуг.

Державний апарат в очах громадян є не провідником ефективної політики, а серйозною перешкодою на шляху стабілізації внутрішньополітичної ситуації, на шляху зростання економіки і зміцнення соціального миру в суспільстві.

Позитивним у проекті Закону “Про державну службу” необхідно відмітити те, що в проекті піднята проблема по створенню розумного механізму захисту держапарату, який би діяв не в угоду конкретної людини, яка прийшла до влади, а в інтересах держави, суспільства.

Занепокоєння державних службовців відсутністю механізму по їхньому захисту призвели до того, що одним з головних пріоритетів у сприйнятті сучасного державного службовця стала стабільність влади і стабільність його власного положення. Не сумлінне ставлення до праці, не гласність і відкритість державної служби, а саме стабільність і соціальна захищеність представляються їм тією цінністю, якої так не дістає сучасному управлінню. По суті, проект Закону України “Про державну службу” не створює механізму захисту держапарату, він виражає бажання державних службовців закріпити своє положення, а не бажання сумлінного служіння державі і суспільству.

Сьогоднішня держслужба – це залежний і підданий кон’юктурі інститут, який змінюється разом з новою адміністрацією з метою зміцнення у важелів влади нової “команди” політиків.

Державна служба сьогодні владними структурами розглядається не як державне служіння, а як сервіс для політики, як слуга, як допоміжний інструмент проведення лінії конкретних людей, які зміцнили внаслідок виборів своє положення. Виборча кампанія продемонструвала повну сваволу, яка діялась в окремих регіонах, незважаючи навіть на ті закони, які вже прийняті й повинні діяти, звільнення нелояльних, переслідування за критику, фінансові і моральні утиски та ін.

Організація конкурсів, проведення атестацій, що існують за кордоном, у нас можуть виступити лише як декорація. Життя апарату майже повсюдно залежало і залежить від рішень перших осіб організації, від їхнього розуміння або нерозуміння кадрової політики.

Створення професійно компетентної, компактної, ефективної і деполітизованої державної служби залежить від модернізації системи органів влади і державного управління. Об’єктивно назріла необхідність повноцінної реформи, яка поставила б державу на службу громадянину, яка допомогла б йому почувати себе під захистом держави.

Однак, щоб проводити політичну реформу, заходи в області державного управління, важливо з’ясувати “ціну питання”, тобто визначити, які саме і скільки ресурсів буде потрібно для проведення повномасштабних змін.

Реформа не може не сполучити в собі інші напрямки внутрішньої політики: вона повинна бути зрозуміла в регіонах, повинна бути сприйнята людьми на місцях. Як правило, сумний досвід “реформ зверху” полягає саме в тому, що з Центру багато проблем бачилися інакше, не так, як вони представляються на рівні міста або села.

Політична реформа і реформа держапарату повинна проходити в атмосфері конструктивної гласності, її необхідно супроводжувати програмою інформаційного забезпечення. Зрештою, проведення таких перетворень без своєчасного оповіщення населення приведе тільки до одного: реформа буде проводитись як

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України, прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – Київ: Право, 1996.
2. Левченко Ф. Реформа адміністративної системи в Україні: проблеми і перспективи // Сучасна українська політика. Політика і політологи про неї. Вип. 6. – Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2004. – С. 169-180.
3. Проект Закону України „Про державну службу” від 13.06. 2005.
4. Юрченко Л., Шипіло Ю. Конструювання моделі соціальної держави // Політичний менеджмент. – 2003. – № 1. – С. 82.

Стаття надійшла до редколегії 12.05.2005 р.