

Проблеми організації державної служби в Україні

Микола Бармак

Україна повільно, але невпинно йде шляхом утвердження демократичних цінностей. Було б безпідставно очікувати, що у суспільстві з таким коротким досвідом існування демократичних інституцій можливе швидке реформування системи державного управління.

Одним із пріоритетів у поступі до демократичного майбутнього є переосмислення організації діяльності державної служби України, пошук шляхів її вдосконалення. Головна мета — утворення державної служби на засадах професіоналізму, стабільності та політичної нейтральності, відкритості та підзвітності громадянам. Саме це є передумовою формування влади нової якості: добросесної, прозорої, відповідальної, ефективної.

При цьому формування нової генерації управлінців має здійснюватися не лише на основі запозичення та переосмислення кращого світового досвіду, а насамперед на засадах українського державотворення. Адже кожна національна система державного управління та державної служби унікальна завдяки історичним особливостям і національним традиціям. Історична пам'ять є основною складовою мислення нації, спільного руху, державної ідеї.

Еволюція розвитку державного управління та державної служби в Україні мала надзвичайно складний і неоднорідний характер, обумовлений постійною зміною політичного життя. Наша історія повниться періодами поневірянь народу, поневолення держави аж до заборони її самобутності.

Не існує держав без державного управління, а отже, — і без державних службовців. Кожна держава пройшла власний нелегкий шлях побудови ефективної системи управління. Тільки та держава може називатися успішною і розраховувати на створення сильної економіки, яка змогла побудувати раціональну та дієву систему державної служби.

Після здобуття незалежності у 1991 р. Україна розпочала формування власної моделі системи управління. Кардинально змінюючи структуру, роль і функції органів влади та державного апарату, суспільство вимагає підвищення ефективності їх функціонування, забезпечення професіоналізму державних службовців, вивчення нових аспектів і проблем державного управління і як його важливої складової державної служби загалом. Перед нашою державою стоїть завдання створення стабільної, політично незалежної, професійної державної служби, яка спроможна працювати мобільно та результативно, користуючись довірою і повагою суспільства.

Успіх у формуванні в Україні системи державного управління і системи державної служби можливий лише після детального вивчення і врахування історичного досвіду їх функціонування, дослідження впливу на свідомість та підсвідомість, на „історичну пам'ять” кількох поколінь,

врахування здобутків і недоліків попередніх управлінських структур. Копіювання європейських і світових стандартів навряд чи дасть саме той, необхідний власне для нашого суспільства, результат, якщо не буде врахований власний історичний досвід діяльності корпусу державних службовців.

Державна служба не була витвором самоорганізації українського суспільства. Вона, як і система управління, була привнесена з метою зручного і ефективного керівництва українськими землями. Спочатку на Лівобережжі, а наприкінці XVIII ст. на Правобережжі України шляхетське самоврядування було замінене жорсткою, централізованою системою управління Російської імперії, яка принесла на українські землі як позитивні риси (законодавче оформлення та правова регламентація державної служби, високий рівень організації, наступність і поступовість системи, пенсійне забезпечення), так і негативні риси (корупція та хабарництво, залежність і незахищеність службовців – „кріпаків державної служби”, „паперотворчість” тощо).

Інститут державної служби, будучи привнесеним Російською імперією на українські землі, успішно пережив не лише імперію, а й Радянський Союз, пристосувавшись до вимог командно-адміністративної системи. Зазнавши небагатьох змін, він і зараз, на жаль, успішно функціонує з тими вадами, які були притаманні йому двісті-триста років тому. Чинна управлінська структура в Україні була встановлена на бюрократичному фундаменті і комунікаціях, закладених ще в часи Російської імперії і закріплених в радянський час. В управлінських апаратах і до нині, передусім, цінують лояльність, стабільність, визначеність і контрольованість, чекають команди „зверху”. Службовці цілковито покладаються на свого безпосереднього керівника, який „краще знає”, що потрібно робити, і тому головним критерієм результативності роботи залишається одне – щоб „начальник” залишився задоволеним. І сьогодні є актуальною приказка, яка була популярною у чиновників XIX ст. – головне завдання службовця – це „відсидітися, відмовчатися і відписатися”.

В Україні відбувається адміністративна реформа, завданням якої є зміцнення держави, забезпечення її демократичного, правового і соціального характеру, подолання негативних явищ. Передбачається також підвищити ефективність державного управління, основним механізмом якого є державна служба, покликана як найповніше і якнайкраще забезпечити реалізацію функцій держави, підйом економіки і розвиток громадянського суспільства.

Вже набутий в Україні досвід проведення реформ, зміни в устрої та функціонуванні органів державної влади переконують у необхідності серйозної уваги до вивчення минулого державної служби різних державно-політичних утворень, які існували на українських землях. Ефективність сучасного державного управління багато в чому залежить від того,

наскільки діалектично поєднані європейські стандарти та власний історичний досвід українського народу. Тому особливого значення набуває аналіз еволюції української державної служби в різні періоди розвитку нашої державності, оскільки це дозволяє виявити, окрім інших важливих проблем, особливості ментальності державних службовців та зрозуміти ті чи інші риси, притаманні сучасному механізму управління. Характерно, що радикальні політичні, соціально-економічні та інші перетворення в Україні на межі XX – XXI століть, модернізація української державності відповідно до умов і вимог сучасного періоду все ж не знищили повністю у сфері державного управління і державної служби не лише елементів недавнього минулого, а й певних рис окремих історичних епох.

Виокремлення у XVIII – XIX ст. російської державної служби в самостійну галузь відбувалося у період активної територіальної експансії Російської держави, в тому числі і на українські землі. Процес становлення державної служби як окремої політичної інституції відбувався одночасно із створенням системи органів державної влади на приєднаних до імперії територіях, комплектацією їх кадрового апарату.

Особливістю російського досвіду державної служби на українських землях стала повна ліквідація паростків громадянського суспільства та традицій міського самоуправління. В умовах насильного об'єднання величезних євразійських просторів жорстка влада, сконцентрована в одних самодержавних руках, була, напевне, на той час єдино правильною, ефективною і раціональною. Але щодо еволюції української державності, то перебування у складі Російської імперії значно загальмувало формування інститутів громадянського суспільства, перервало розвиток демократичних традицій у державному будівництві українського народу, що яскраво видно у наш час.

Сучасна українська державна служба отримала неоднозначний спадок, який заслуговує серйозної аналітичної „інвентаризації”. Російська імперія мала складну, раціонально організовану бюрократичну адміністративну систему, у якій функціонували десятки тисяч посадовців і яка поєднувала елементи єдиноначальності, колегіальності і народного представництва. Схожі системи сформувалися і в інших країнах Європи, що послужило моделлю для створення М. Вебером теорії “раціональної” бюрократії, яка і нині є теоретичною основою соціології державного управління.

В цьому контексті ретроспективний аналіз вітчизняного історичного досвіду формування і розвитку державної служби як професійної діяльності та як правового і соціального інституту, а також виявлення можливостей творчого врахування цього досвіду стає правомірним і своєчасним.

Безумовно і якнайшвидше зараз нам слід змінити нав'язану вікову російську традицію домінування держави над суспільством, поклоніння чинам (посадам), із наскрізною корупцією всіх гілок влади. Замість цього

слід створити державну службу, яка була б відповідальною не перед партією, не перед „хазяїном”, навіть перед демократично вибраним, а перед суспільством, яке утримує її і для вирішення потреб якого (а не своїх власних або корпоративних) і створена ця інституція. Цього неможливо зробити водночас і одними заявами навіть найвищих посадовців не обійтися.

Практика визначення цілей, завдань і принципів організації державної служби України, процеси становлення і еволюції її організаційних інститутів належать до винятково актуальних проблем. Не менше значення має узагальнення досвіду формування корпусу державних службовців і підвищення ефективності їх управлінської діяльності. Багато корисного можуть принести аналіз форм і методів керівництва процесами у системі державної служби, осмислення основних тенденцій, позитивних і негативних сторін її генези. Все це становить значний науковий і практичний інтерес для становлення і розвитку сучасної державної служби України, для створення оптимальної моделі комплектування її персоналу.

Система управління Російської імперії мала особливо великий вплив на формування ментальності держслужбовця (глибинна пам'ять на “генетичному рівні”). Традиційно державна служба в Росії з давніх давен розглядалася не інакше, як “государева служба”. Цар або „государ всієї Русі” вважався намісником Бога на землі, тому цілковите підкорення йому було нормою поведінки для державних службовців. Державна служба тому і називалася „государевою”, що чиновники служили передусім государю (царю, імператору), і на початках була повинністю, яку відбували на користь верховного правителя. Не випадково державних службовців називали „государевими служивими людьми”. Нестабільність становища, часта різка зміна профілю посад, реальна можливість опинитися в „не милості” у государя або безпосереднього начальника і втратити посаду стали характерними ознаками чиновництва. Залишення служби без згоди государя кваліфікувалося як злочин і переслідувалося законом. Деякі негативні риси цієї політики дійшли до наших днів. Тому пізніша практика Російської імперії (XIX ст.) формування кадрового потенціалу, коли прийом, просування по службі, система заохочень та стягнень, звільнення з цивільної служби були виписані у нормативно-законодавчих актах, становить практичний інтерес при удосконаленні законодавчої бази регламентації сучасної державної служби в Україні.

Сучасні міжнародні стандарти не можуть бути єдиною підставою для теоретичних узагальнень і вирішення багатьох практичних проблем у сфері державного управління в нашій державі. Зважаючи на той факт, що хоча державний механізм і був основною ланкою у структурі влади, спеціального законодавства в Радянському Союзі про статус та правове становище працівників державного апарату не було. Всі правові відносини регулювалися на основі трудового законодавства і не відрізнялися від правовідносин інших службовців державних установ, підприємств та

організацій. Тому, створюючи законодавчу базу функціонування державної служби в Україні, поряд із європейським можна та навіть необхідно використовувати законодавчий і теоретичний досвід організації державної служби імператорської Росії. Доречно звернутися до її законодавства в галузі державної служби, яке було кодифіковано у „Свод Уставов о службе гражданской”, а вся система державної служби функціонувала на чітко встановлених законом принципах законності, відповідальності, звітності, рангування посад і надання чинів за вислугою років або за особливі заслуги тощо.

Список використаних джерел:

1. Бармак М.В. Державна служба в Російській імперії: правові основи формування та функціонування корпусу цивільних службовців (XVIII – перша половина XIX ст.) – Тернопіль, 2006. - 288 с.
2. Бармак М.В. Формування владних інституцій Російської імперії на Правобережній Україні (кінець XVIII – перша половина XIX ст.) – Тернопіль, 2007. – 512 с.

Zusammenfassung

Probleme bei der Organisation des ukrainischen Staatsdienstes

Mykola Barmak

Der Versuch den ukrainischen Staatsdienst neu und in besserer Form zu organisieren, gilt als eine der Prioritäten auf dem Wege hin zu einer demokratischen Entwicklung des Landes. Das grundlegende Ziel ist es, einen Staatsdienst zu schaffen, der auf der Basis von Professionalität, Stabilität, politischer Neutralität, Offenheit und Rechenschaftspflicht gegenüber dem Volk agiert.

Die Herausbildung einer neuen Generation von Verwaltungspersonal sollte dabei nicht nur auf der Übernahme von Erfahrungen anderer Länder in diesem Bereich erfolgen, sondern in erster Linie auf den Grundlagen der ukrainischen Staatswerdung durchgeführt werden. Es gibt keine Staaten ohne Staatsverwaltung, d.h. ohne Staatsangestellte, und jedes Staatswesen musste sich mit spezifischen Schwierigkeiten bei der Bildung eines effektiven Verwaltungssystems auseinandersetzen. Als erfolgreich kann dabei nur der Staat gelten, der auf die Schaffung einer starken Wirtschaft baut, die ihrerseits ein rationales und wirksames System des Staatsdienstes vorantreiben kann.

Der Staatsdienst war kein Ergebnis einer Selbstorganisation der ukrainischen Gesellschaft. Er wurde zusammen mit dem Verwaltungssystem geschaffen, um die ukrainischen Länder günstiger und effektiver regieren zu können. Zunächst im westlichen Teil der Ukraine und Ende des 18. Jh. im östlichen Teil des Landes wurde Selbstverwaltung durch das grausame, und zentralisierte Verwaltungssystem des Russischen Imperiums ersetzt.

Die Institution des Staatsdienstes, wie sie in der Zeit des Russischen Imperiums in den ukrainischen Länder eingeführt wurde, hat nicht nur dieses

Imperium, sondern auch die Sowjetunion erfolgreich überdauert und sich an die Anforderungen des jeweiligen Verwaltungssystems angepasst. Sie hat sich heutzutage in einigen Aspekten verändert, zeichnet sich jedoch gegenwärtig durch dieselben Schwächen aus, die ihr bereits vor zwei oder drei Jahrhunderten zu eigen waren.

Die spezifische Auswirkung des russischen Staatsdienstes in den ukrainischen Ländern war die völlige Zerstörung jedes Ansatzes einer zivilgesellschaftlichen Entwicklung sowie der Traditionen einer lokalen staatlichen Verwaltung. Das Verwaltungssystem des Russischen Imperiums hatte überdies großen Einfluss auf die Herausbildung einer langfristigen Mentalität unter den Staatsangestellten (im Sinne eines „genetischen“ Gedächtnisses).

Unsere Aufgabe ist es, mit der alten russischen Tradition der staatlichen Vorherrschaft über die Gesellschaft, verbunden mit Korruption in allen Bereichen, zu brechen. Stattdessen sollte ein Staatsdienst geschaffen werden, der nicht gegenüber einer Partei, sondern gegenüber der Gesellschaft, die ihn unterhält, verantwortlich ist. Diese neu gestaltete Institution soll somit die Anforderungen der Gesellschaft und nicht eigene oder korporative Interessen befriedigen.