

Столбовий В. М.,
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант відділу аспірантури і докторантури
Національної академії Служби безпеки України

ДЕПОЛІТИЗАЦІЯ СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

DEPOLITICIZATION OF OFFICIAL RELATIONS IN THE ACTIVITIES OF PUBLIC AUTHORITIES OF UKRAINE

У статті розглядаються питання деполітизації службових правовідносин органів публічної влади України. Наголошується на тому, що політизация державної служби перешкоджає створенню професійних кадрів, не дає змоги службовцям тривалий час перебувати на посадах, ефективно реалізувати професійний досвід. Зазначено, що неухильне дотримання політичної нейтральності державного службовця є одним із факторів, що впливає на стабільність функціонування інституту державної служби та службових правовідносин.

Ключові слова: деполітизація, політичний діяч, державна служба, публічна влада, службові правовідносини.

В статье рассматриваются вопросы деполитизации служебных правоотношений органов публичной власти Украины. Отмечается, что политизация государственной службы препятствует созданию профессиональных кадров, не дает возможности служащим длительное время находиться на должностях, эффективно реализовать профессиональный опыт. Отмечено, что неуклонительное соблюденение политической нейтральности государственного служащего является одним из факторов, влияющим на стабильность функционирования института государственной службы и служебных правоотношений.

Ключевые слова: деполитизация, политический деятель, государственная служба, публичная власть, служебные правоотношения.

The article considers the issues of depoliticization of official relations of public authorities of Ukraine. It is noted that the politicization of the public service prevents the creation of professional cadres, does not allow employees a long time to be in positions to effectively implement professional experience. Noted that strict adherence to political neutrality of the civil servant is one of the factors affecting the stability of the functioning of the institute of state service and service relationships.

Key words: depolitization, political figure, public service, public authority service relationship.

Аналіз стану реформування державної служби вказує на необхідність розв'язання низки суперечностей, які заважають ефективній роботі публічних службовців, що негативно відображається на службових правовідносинах, зокрема щодо ефективності управління державною службою, забезпечення проведення конкурсів (передусім щодо заміщення посад категорії «А»), упровадження деполітизації та стандартів управлінської діяльності [1, с. 9]. Саме тому питання розмежування «політичної служби» та державної служби, реальне забезпечення політичної нейтральності, позапартійності державних службовців та їх службових правовідносин залишається доволі актуальним. Політика і політична діяльність – важливий елемент демократії. Але поряд із позитивними елементами політичної влади й політизації суспільства виникають і негативні наслідки функціонування держави та суспільства у вигляді надмірної політизації публічної служби і їх службових правовідносин. В умовах реформування державної служби ця проблема вимагає більш ретельно розглянути її як на теоретичному, так і на практичному рівнях.

Політизация державної служби перешкоджає створенню високопрофесійного управлінського кадрового потенціалу, не дає змоги державним службовцям тривалий час перебувати на посадах, реалізувати набутий професійний досвід [2, с. 65]. Політизация пов'язана з неналежним функціонуванням органів державної влади та місцевого самоврядування, су-

перечливими, а часом – антагоністичними відносинами між державою і громадянами. Безкарність та ухилення від юридичної, зокрема, політичної відповідальності чиновників – порушників Конституції та чинного законодавства, які нерідко пояснюють свої дії політичною доцільністю.

Дослідження процесів розмежування політичного й адміністративного рівнів системи державного управління висвітлили у своїх працях зарубіжні науковці Е. Вайнінг, Т. Веймер, Б. Гурне, Т. Дай, М. Дін, Л. Зіглер, Ж. Зіллер.

Серед вітчизняних вчених цю проблему досліджували Н. Армаш, Ю. Битяк, Б. Гаевський, М. Головатий, В. Горбатенко, С. Дубенко, В. Куйбіда, В. Князєв, І. Коліушко, В. Луговий, В. Скрипник, М. Янюк та інші.

Мета дослідження полягає у визначенні сучасних тенденцій та пріоритетів розмежування політичного та адміністративного рівнів службових правовідносин, а також вироблення концептуальних зasad і обґрунтування шляхів вирішення проблеми деполітизації публічної служби та службових правовідносин.

Вирішення цього питання вимагає аналізу і з'ясування як теоретичних, так і практичних аспектів. Н. Армаш зазначає: «Вирішення теоретичної складової частини проблеми оптимізації політико-адміністративної взаємодії можливе, передусім, на основі чіткого термінологічного розмежування політичного й адміністративного рівнів, які, насамперед,

можна визначити як підсистеми в структурі держави й суспільства, що пов'язані між собою комплексом інформаційних, фінансових та субординаційних інтеракцій. Вирішення теоретичних питань дасть змогу упорядкувати взаємовідносини між політичними органами й адміністративними органами, між політичними діячами «політиками» та державними службовцями «чиновниками», підняти на більш високий рівень їх взаємодію за допомогою правових норм, що загалом сприятиме підвищенню ефективності функціонування органів державної влади в цілому» [3, с. 128].

Розв'язання проблеми деполітизації публічної служби, службових правовідносин є нагальною потребою сьогодення. Це пов'язано з необґрунтovanim об'єднанням «політичної служби» та державної служби. Політична служба своїм підгрунтам має процес оволодіння державною владою шляхом проведення політичної боротьби, формування політичних сил, коли перемагає скоріше політична ідеологія, ніж професійні якості окремих службовців. Для державної служби такий підхід є непридатним [4]. Як зазначає Л. Лепік, надзвичайний та Повноважний Посол Естонської Республіки в Україні: «Політизування державної служби веде до стагнації суспільства. Отже, чим політизованиша державна служба, тим менш компетентні кадри там працюють». Оскільки, на думку посла, людей відбирають не за професійними якостями, а за рівнем віданості партії [5].

Стратегія розбудови державності та громадянського суспільства в Україні передбачає практичне формування позапартійної, політично нейтральної і законослухняної, прозорої та контролюваної, соціально захищеної державної служби, що діє на професійній основі, не «тасування, як колоди карт» службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, особливо службовців мілітаризованих органів, тим більше, їх незаконне звільнення без пояснення, без правових підстав, а уміння працювати з наявними кадрами у правовому полі, без порушення їх прав.

Встановлення чітких меж політизації державного апарату для запобігання її негативних впливів на функціонування цього інституту виявилося складним завданням для України на шляху до створення професійної державної служби європейського зразка. Вже протягом тривалого часу залишаються актуальними питання нейтральності державної служби та розмежування політичних і адміністративних посад. Лінія розмежування політичного й адміністративного рівнів у структурі державного апарату визначається чинним правовим полем, традиціями та поточною розстановкою сил, фактичним поділом влади в суспільстві й державі. При цьому розмежування сфери політичного керівництва і сфери державного управління де-юре і де-факто можуть не збігатися. Існують також державні посади та інституції, які фактично поєднують у собі в різній пропорції політичні, і адміністративні функції, утворюючи свого роду перехідну смугу між державним управлінням і політичним керівництвом. Тому оптималь-

ність розмежування політичного та адміністративного в роботі державного апарату виходить за межі виключно юридичної постановки питання. По суті, йдеться про два якісно відмінних різновиди реалізації управлінських функцій держави, які більш-менш виразно виокремлюються в структуруванні будь-якої політико-адміністративної системи [6].

Політизація державної служби також може призводити до низки негативних наслідків. По-перше, вона перешкоджає створенню високопрофесійної управлінської спроможності. За умов частих змін уряду паралельна зміна державних службовців просто не дає змоги останнім перебувати на посадах тривалий час, аби набути необхідного досвіду. Потім вони часто переходять з однієї посади в уряді на іншу. Таких людей багато. У середньому за однієї парламентської каденції може бути від двохсот до трьохсот політичних призначень. Отже, йдеться про невелику політичну верхівку над численною армією державних службовців. Багато політиків не мають управлінського досвіду, коли стикаються з масштабними завданнями керувати великими міністерствами, величезною чисельністю персоналу. Політики надзвичайно обмежені в часі. Тож у них може не бути достатньо часу для того, щоб займатися державною політикою, менеджментом [7].

У більшості країн, де уряд формується парламентом, його організаційна структура включає обов'язкові компоненти, серед яких політичний (за ним закріплюються функції комунікації із громадськістю, публічне обговорення та обґрунтування державної політики) та управлінський (до компетенції якого належить впровадження рішень, що приймаються). За всієї відмінності зв'язку політичної та адміністративної складових частин у різних країнах принциповим є те, що стійкість демократичного уряду визначається мірою його адекватності потребам розвитку суспільства та здатністю до оперативного реагування на потреби суспільства. У такому разі уряд виступає концептуальним творцем політики, розробником цілей врядування, укладачем законодавчих актів, спрямованих на посилення своєї інституціональної спроможності. Водночас адміністративний блок відповідає за окреслення шляхів досягнення цілей державної політики, здійснює експертизу документів, їх підготовку, а також управляє ресурсами для виконання програми уряду та її реалізації.

Між політичними й адміністративними складовими частинами системи державного управління також є суттєві відмінності. Відповідно до визначених відмінностей можна провести демаркацію між політичними органами державної влади й адміністративними органами державного управління. Політичний орган державного управління формується згідно з політичними процедурами, які визначені Конституцією; керівний склад підбирається за політичними ознаками лояльності до провідних політичних сил; зміна керівного складу відбувається за результатами парламентських або президентських виборів; у системі політико-управлінських відносин виступає носієм державного суверенітету та національних інтересів;

не має вищестоящого органу управління, підзвітний та підконтрольний представницькому органу (парламенту); самостійно визначає складники своєї організаційної структури; приймає політичні рішення, які спрямовані на реалізацію загальнодержавних інтересів; несе переважно політичну відповідальність за результати своєї діяльності. Адміністративний орган управління формується згідно з визначеними у законодавстві адміністративними процедурами; керівний склад формується за ознаками професіоналізму та компетентності; зміна кадрового складу відбувається на умовах контракту або з міркувань кар'єрного зростання; в системі управлінських відносин виступає суб'єктом реалізації державної політики; підконтрольний та підзвітний вищестоящому адміністративному органу управління; організаційну структуру затверджує вищестоячий адміністративний орган згідно з чинним законодавством та визначеними нормами; адміністративний орган приймає адміністративні рішення, які спрямовані на вирішення конкретних проблем у певній галузі економіки або соціальній сфері, несе адміністративну відповідальність за свою діяльність, форми цієї відповідальності визначені у законодавстві і чинними нормами [8].

Проте питання відокремлення професійної державної служби від політичної діяльності залишилося відкритим і потребує подальших наукових досліджень. Розв'язання цього питання неможливе без ретельного наукового аналізу розмежування державного політичного діяча та державного службовця (чиновника). Н. Армаш зазначає, що характеристика адміністративно-правового статусу державного політичного діяча передбачає як теоретичну частину дослідження, так і практичну. У теоретичній частині ставиться за мету виведення оптимального поняття «державний політичний діяч», яке б охоплювало всі необхідні для цієї посади елементи й ознаки, а також визначення його спільніх і відмінних рис із суміжними видами публічних службовців. У світлі подальших демократичних процесів у державі особливого значення набуває чітке розмежування адміністративних і політичних посад публічної служби. Відповідно, від науки адміністративного права нині вимагається відповісти на питання: навіщо в механізмі державного управління має відбуватись розподіл праці публічних службовців, чому політика має бути відділена від реалізації виконавчих повноважень і яким чином це треба зробити [3]? Розв'язання цього питання дасть змогу виключити політичний волонтеризм та застосування принципу політичної доцільності при прийнятті важливих державних рішень державними політичними діячами, сприятиме політичній нейтральності службових правовідносин та покращенню функціонування держави.

Незважаючи на законодавче підтвердження деполітизації державної служби та звільнення від адміністративних функцій державних політичних діячів, по-декуди залишається практика політичного впливу на державних службовців шляхом призначення на посади державних службовців державних політичних діячів, ротація кадрів державної служби зі зміною осіб

на політичних посадах тощо. А це, свою чергою, погіршує функціонування державного апарату.

Поняття політичний орган та адміністративний орган тісно пов'язано з поняттям «політичний діяч» та «державний службовець». Між цими категоріями є взаємозв'язок. Вони мають як загальні, так і відмінні риси. Враховуючи специфіку державних політичних діячів, яка полягає у тісному поєднанні в одному статусі як політичних, так і управлінських характеристик, особливих рис набувають їх повноваження. Особливу роль серед них відіграють дисcreційні повноваження, що органічно вписуються в цільове призначення державних політичних діячів і допомагають їм максимально реалізуватись на обійманій посаді. Проте для уникнення небезпеки зловживання такими повноваженнями варто чітко встановити їх межі та окреслити відповідальність за неналежне використання державними політичними діячами власного розсуду під час прийняття політичних рішень. Дотриманню законності в діяльності державних політичних діячів сприятиме закріplення в окремому розділі спеціального Закону «Про публічну службу» алгоритму призначення та звільнення з посади, переліку вимог до кандидатів на обіймання таких посад, умов проходження служби, загальної компетенції і повноважень (у тому числі дисcreційних) та питання їх відповідальності.

Для практики функціонування держави досить важливим є питання визначення спільногоЯ і відмінного між «державним політичним діячем» та «державним службовцем». До спільності ознак державного політичного діяча та державного службовця належать такі: державна політична служба є видом публічної служби поряд з державною службою, службою в органах місцевого самоврядування; державний політичний діяч і державний службовець мають одну і ту саму мету – розвиток та ефективне функціонування держави. Обидва отримують заробітну плату з державного бюджету. До відмінних рис належать наведені нижче.

1. *Порядок призначення та звільнення цих осіб на посади.* Політик обирається всенародно обраними носіями влади, його висуває на посаду політична партія, коаліція, яка сформувала більшість у парламенті. Державний службовець призначається і звільняється з посади, як правило, через процедуру конкурсів та затверджується за результатами конкурсу відповідним наказом керівника уповноваженого примати на посаду та звільнити з неї.

2. *Відмінність у повноваженнях щодо реалізації функцій і завдань держави.* Політичні діячі визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, розв'язують стратегічні проблеми економічного й соціального розвитку суспільства та відповідної сфери управління. Політичний діяч виробляє державну політику шляхом розроблення ідеології, стратегії, основних напрямів і векторів розвитку держави. Політичний діяч не може втрутатись в конкретну адміністративно-правову процедуру службових правовідносин, оперативну службову діяльність державних службовців та функціонування державних органів.

Державний службовець безпосередньо виконує розроблені і затверджені у встановленому законом порядку політичним керівництвом держави програми, концепції, стратегії. У своїй повсякденній роботі він реалізовує функції і завдання держави на основі нормативно-правових актів. Державний службовець безпосередньо реалізовує державну політику, тобто здійснює розпорядочно-організуючу управлінську діяльність щодо забезпечення виконання основних положень визначененої державної політики і не має права діяти на власний розсуд, а лише на підставі закону та у суворій відповідності вимогам чинного законодавства.

3. *Державний політичний діяч і державний службовець, маючи одну і ту саму мету – розвиток та ефективне функціонування держави, реалізовують це завдання різними формами та методами:* політичний діяч – політичними формами і методами, у тому числі на власний розсуд, що передбачає ризиковість, негарантованість у своїх результатах, державний службовець – адміністративно-правовими, організаційно-управлінськими формами та методами, виключно на підставі та в межах закону. Діяльність державного службовця, як правило, не має ризикового характеру, а його результати діяльності прогнозовані і передбачувані.

4. *Державний політичний діяч несе політичну відповідальність за свою діяльність.* Державний службовець несе відповідальність, передбачену чинним законодавством (дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну, кримінальну).

5. *Державний політичний діяч приходить на певний строк.* Державний службовець призначається на посаду безстроково.

Ефективність державної служби залежить від збалансованості та оптимізації політично-адміністративної взаємодії політиків та державних службовців, від їхніх відносин стосовно влади та управління. Але часом, у процесі цієї взаємодії, виникають протиріччя не тільки формальних і неформальних статусів, але й інтересів цих груп, особистих амбіцій службовців [9, с. 153]. У світовій практиці відомі такі принципи політичної інтеграції апарату державної служби, як «спойл-систем» (spoil system), що передбачає руйнування адміністративних структур, що не відпові-

дають політичним та ідеологічним орієнтирам правлячої еліти так само, як і відсторонення політично неприйнятних осіб із системи державного управління та «мерит-систем» (merit system), що передбачає пріоритет наявності професіоналізму, певних компетенцій, якісне виконання управлінських функцій [10, с. 80, 155]. При зміні керівництва та уряду країни не треба змінювати професійний склад державних службовців. У цьому разі варто керуватися принципом «мерит-систем», адже від професійної компетенції цих державних службовців залежить належне виконання завдань, визначених політичною елітою. На нашу думку, саме цей принцип треба взяти за основу при проведенні державної політики в сфері державної служби України. Крім того, експерти звертають увагу на світові тенденції до виправданості та допустимості підвищеної політизації державної служби в умовах переходного періоду, тому обов'язково треба шукати шляхи оптимізації поєднання цих двох принципів, встановити чіткі межі в застосуванні політичних та компетентних підходів.

Таким чином, ми дійшли висновку, що державна політична служба є видом публічної служби поряд із державною службою, службою в органах місцевого самоврядування, політичний діяч (політик) є суб'єктом у функціонуванні механізму держави, який має відношення до формування політики держави, від розроблення ідеології до впровадження стратегії та тактики, вибору векторів розвитку держави. А державний діяч (службовець) – це особа, яка діє виключно в межах чинного законодавства та реалізовує функції та завдання держави, стратегію і вектори, визначені політичними програмами і політиками. Повноваження державного політичного діяча – це сукупність прав та обов'язків, споріднених між собою за функціональною ознакою. Відповідно, залежно від виконуваних функцій, повноваження державного політичного діяча можуть бути трьох видів: представницького, адміністративного та політичного характеру. Також варто наголосити, що неухильне дотримання політичної нейтральності державного службовця є одним із факторів, що впливає на стабільність функціонування інституту державної служби та службових правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення: наук. доп. авт. кол. / за заг. ред. В.С. Куйбіди. Київ: НАДУ, 2018. 180 с.
2. Пархоменко-Кучевіл О. Підходи до розуміння процесу трансформації державної служби. Вісник Національної академії державного управління. 2008. № 3. С. 59–67.
3. Армаш Н.О. Державні політичні діячі: становлення та перспективи їх адміністративно-правового статусу. Запоріжжя: КПУ, 2012. 401 с.
4. Янук Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. Вісник Львівського ун-ту. Серія «Юридична». Вип. 51. 2010. С. 162–167.
5. Посол Естонії: Політизація державної служби зменшує її професійність. URL: <http://tyzhden.ua/News/44271>.
6. Валевський О. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства. К.: НАДУ, 2007. 217 с.
7. Скрипник В. Державна влада в Україні: проблеми взаємодії політики і управління. Право України. № 3. 2003. С. 14–21.
8. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / за заг. ред. В.А. Ребкала, В.А. Шахова, В.В. Голубь, В.М. Козакова. К.: НАДУ, 2010. 300 с.
9. Герменчук В.В. Політика и государственная служба: монография. Беларусь: Мн.: Акад. упр. при Президенте Респ., 2008. 313 с.
10. Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М: Дело, 2002. 168 с.