„Політична нейтральність і професійність державної служби в Україні”

Сімферополь

2009

Зміст

Вступ

Визначення принципів державної служби

1. Принцип професіоналізму і компетентності державних

службовців

1. Принцип політичного нейтралітету державних службовців

Висновки

Література

Вступ

Метою прийняття нового Закону України „Про державну службу” є побудова в Україні професійної політично нейтральної державної служби європейського зразка. У зв’язку з цим, закріплення таких принципів державної служби як професійність і політична нейтральність може стати гарантією стабільності державної служби в Україні.

Державне управління, яке повною мірою відповідає ознакам професійної діяльності – це суспільно корисна, організована трудова діяльність, яка потребує складного комплексу знань, умінь, навиків, або, використовуючи сучасну термінологію, професійних компетентностей. Складна професійна структура цієї області, її динамізм обумовлені вельми складним комплексом трудових функцій, сприйнятливістю до суспільних потреб, які обумовлюють зміни в змісті праці і модернізацію її професійних основ.

Сучасні тенденції професіоналізації державного управління пов'язані з новою парадигмою державної служби як професійній діяльності працівників органів державної влади, змістом якої є надання і/або забезпечення надання своєчасних, якісних, законодавчо і нормативно певних послуг юридичним і фізичним особам.

Нейтральність у сенсі політичної незаангажованості є необхідною передумовою для гарантування того, що громадяни незалежно від їх політичних поглядів отримають послуги на засадах справедливості, рівності, неупередженості. На практиці це досягається шляхом посилення уваги до професіоналізму, заслуг та компетенцій державних службовців. Ці цінності мають важливе значення, оскільки здатні забезпечити справедливість та стабільність системи державного управління, що є одним з найбільш вагомих чинників рівня довіри громадян до державної влади. У той же час, державні службовці повинні бути підзвітними перед урядом за результати виконання програми уряду; чутливість адміністрації до чинного уряду в межах закону і Конституції, готовність оперативно відповідати на його потреби є ключовим чинником забезпечення результативного виконання урядових політик.

Іншими словами, ефективне управління вимагає дієвого та практичного розмежування відповідної діяльності в політичній та адміністративній сферах. Незалежно від історичних або культурних традицій тієї чи іншої країни дієвість уряду багато в чому залежить від професіоналізму та компетентності державної служби в її неупередженому виконанні покладених на неї функцій держави та забезпеченні безперервності, стабільності процесу державної служби.

1. Визначення принципів державної служби

У час якісних змін, коли звужується сфера державного регулювання в економіці та духовній сфері і розвиваються саморегулюючі, самоврядні процеси, як наслідок – робиться акцент на ролі державної служби у створенні механізму реалізації конституційних прав і свобод громадян та забезпеченні їхніх інтересів. Таким чином державне управління повинно базуватися на процесі деполітизації, в якому державна служба є офіційно відокремленою від політичної сфери, а, отже, може діяти незалежно від прямого політичного втручання — задля зміцнення демократії та верховенства права. Ключовим кроком у цьому процесі є створення професійної та політично нейтральної державної служби, спроможної забезпечити стабільність протягом перехідного процесу.

Формування професійної державної служби має стати головним завданням Української держави, що відповідає конституційним положенням [7, с. 119-127].

Неабияке значення для цього має визначення принципів державної служби і їх відповідна правова фіксація. Відповідно до ст. 3 нової редакції Закону України „Про державну службу” (2009 р.), основними принципами державної служби є:

1) верховенство права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина у діяльності державного службовця;

2) законність – обов’язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізм – компетентне, об’єктивне і неупереджене виконання посадових завдань, обов’язків та повноважень, постійне підвищення державним службовцем своєї кваліфікації;

4) патріотизм – віддане служіння Українському народові;

5) політична нейтральність та лояльність – утримання державного службовця від демонстрації власних політичних поглядів та свого ставлення до політичних сил, партій, блоків, недопущення їх впливу на виконання посадових обов’язків, підпорядкованість діяльності державного службовця завданням держави;

6) прозорість – характеристика діяльності, що передбачає можливість взаємодії громадян, їхніх об’єднань, юридичних осіб з органом державної влади при формуванні і реалізації державної політики, впливу на рішення та діяльність цих органів, доступ до повної, об’єктивної, достовірної інформації про їх діяльність;

7) відповідальність – сумлінне виконання державними службовцями своїх обов’язків перед суспільством та державою, колективом людей та окремою особою, зобов’язання відповідати за порушення вчинені власними діями [1].

2. Принцип професіоналізму і компетентності державних службовців

Особливе значення для становлення і функціонування державної служби має принцип професіоналізму і компетентності державних службовців. В юридичній літературі визначено, що “професіонал” – це спеціаліст своєї справи, а “професія” – це вид діяльності, занять особи, яка володіє комплекосм спеціальний фахових знань та практичних фахових умінь і навичок, набутих внаслідок поглибленої загальної та спеціальної підготовки, а також досвіду роботи [3, с. 19].

Професіоналізм є глибоким та всебічним знанням та володінням практичними навичками в певній галузі суспільно корисної діяльності.

Професіоналізм державного службовця покликаний забезпечити стабільність державної служби, якісне виконання функцій, постійну його готовність до вирішення складних завдань, можливість покращення своїх професійних якостей тощо. Державний службовець повинен бути компетентним співробітником, тобто якісно здійснювати свої повноваження.

Можна виділити такі передумови професіоналізації державної служби на сучасному етапі:

- нове полягання економічних і соціальних відносин в країні, яка упроваджує сучасну парадигму служби в органах державної влади і органах місцевого самоврядування, яка полягає в наданні державних послуг юридичним і фізичним особам і забезпеченні умов їх надання;

- необхідність забезпечення результативності і ефективності діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування всіх рівнів в умовах політичної і економічної конкуренції;

- необхідність адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу шляхом оновлення системи законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування;

- впровадження принципу політичної нейтральності державної служби і державних службовців, служби в органах місцевого самоврядування і їх посадовців;

- невисокий престиж державної служби і служби в органах місцевого самоврядування і низький авторитет місцевої влади серед населення;

- потреба в цілеспрямованому формуванні кадрового корпусу державної служби, його систематичному оновленні, подоланні текучості кадрів;

- доцільність створення умов для формування результативної, авторитетної політико-адміністративної еліти держави.

Принцип професіоналізму і компетентності державних службовців є першоосновою для організації і функціонування державної служби. Це не тільки одна з основних вимог, яка визначає формування і практичну діяльність персоналу, але й необхідна правова умова, без виконання якої неможливе отримання права на здійснення посадових повноважень.

Принцип професіоналізму і компетентності державних службовців характеризується наступними ознаками:

1) компетентність державних службовців, проявом якої є: знання ними справи, наявність необхідної професійної освіти і навичок у роботі, вивчення і освоєння передового досвіду;

2) систематичне якісне виконання службовцями різних операцій, прийняття рішень, стабільність службових відносин, відчуття стійкості службової діяльності практичність і результативність виконаної роботи;

3) удосконалення методів управління забезпечення взаємовзв’язку з населенням; недопущення застою, консерватизму, бюрократизму, зниження почуття відповідальності;

4) поєднання змінності управлінського персоналу зі стійкістю кваліфікованих, ініціативних працівників, своєчасне підвищення їх на посаді або пересування їх на інші відповідальні ділянки управлінської діяльності з урахуванням бажання, кваліфікації і наявного досвіду;

5) оптимальне поєднання в апараті державних органів молодих державних службовців і спеціалістів, які передають їм свої досвід і навички, що забезпечить поступовість розвитку державної служби.

Професіоналізм державних службовців можна розглядати в широкому та у вузькому значенні. У першому випадку мова йде про необхідність отримання професійної освіти, яка дозволяє виконувати не не тільки вузькоспеціальні функції, але і вузькі функції управління. У другому випадку – передбачається якісне виконання спеціальних функцій і завдань, характерних для окремого виду державної діяльності. Наприклад, враховуючи складний багатогалузевий характер митної справи, службовці митних органів повинні мати спеціальну підготовку.

Про цілеспрямовані кроки у напрямі професіоналізації свідчить і Програма розвитку державної служби на 2005 - 2010 роки (розділ VIII), затверджена ухвалою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. N 746, в якій визначено, що професіоналізація державної служби передбачає:

- поступова і планомірна зміна пропорцій в кадровому складі державних службовців з метою досягнення в перспективі стану, коли переважна більшість державних службовців матимуть професійну освіту в області державного управління;

- цільову підготовку, починаючи з 2005 року, висококваліфікованих фахівців державного управління, зокрема по міжнародному праву, світовій і європейській інтеграції;

- оновлення змісту і державних стандартів професійного навчання, що відповідає перспективам розвитку державного управління і державної служби, держави і суспільства в цілому;

- створення ефективної системи формування і розподілу, починаючи з 2006 року, державного замовлення на підготовку державних службовців в освітній області "Державне управління";

- збільшення об'ємів державного замовлення на професійне навчання державних службовців з урахуванням спеціалізацій, зокрема по аналізу політики, управлінню трансформаційними процесами;

- проведення, починаючи з 2006 року, незалежної оцінки рівня професійної підготовленості і ділових якостей кандидатів на посаді державних службовців і на державних службовцях при їх просуванні по службі;

- проведення ліцензування і акредитації установ для професійного навчання державних службовців із залученням центрального органу виконавчої влади з питань державної служби;

- підвищення кваліфікації науково-педагогічних працівників системи професійного навчання державних службовців один раз на три роки;

- поступовий перехід до безперервного навчання впродовж всього періоду перебування на державній службі із застосуванням сучасних інформаційних технологій”.

Разом з тим у сфері професіоналізації існує ряд системних проблем:

- низький рівень ефективності надання державних послуг юридичним і фізичним особам; невідповідність змісту і методів діяльності державних службовців і посадовців органів місцевого самоврядування стандартам ЄС;

- недосконалість інституційних механізмів залучення громадян до державної служби і служби в органах місцевого самоврядування впродовж певного циклу їх професійної діяльності;

- недостатні можливості системи професійного навчання державних службовців задовольнити потреби органів державної влади і органів місцевого самоврядування, а також державного службовця як особи в отриманні якісних і необхідних освітніх послуг;

- незабезпеченість обхвату циклів життя особи, а саме: професійне самовизначення, професійне навчання, професійна самоідентифікація, професійна діяльність, застосування і формування професійного досвіду широким спектром надання освітніх послуг в з'єднанні з системою систематичного відбору на державну службу;

- недосконалість нормативно-правових основ відбору, призначення на посади, просування державних службовців по службі;

- відсутність єдиної системи оцінювання і стимулювання професійної діяльності державних службовців, зокрема за наслідками професійного навчання;

- неефективне функціональне управління державною службою з погляду забезпечення її професіоналізації.

Подолання цих проблем потребує впровадження таких принципів професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування:

- рівність соціальних можливостей прийому і просування по службі;

- спадкоємність, послідовність і безперервність оновлення кадрового потенціалу державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;

- систематичний контроль за професійним і моральним зростанням державних службовців і посадовців місцевого самоврядування;

- підконтрольність і підзвітність в плануванні кар'єри державних службовців і посадовців місцевого самоврядування;

- висока мобільність кадрів між політичною сферою і службою в органах державної влади і органах місцевого самоврядування;

- стабільність кадрового корпусу державної служби і служби в органах місцевого самоврядування.

Забезпечення професіоналізації державної служби і служби в органах місцевого самоврядування повинне базуватися на циклах професійного життя особи (професійне самовизначення, професійне навчання, професійна самоідентифікація, застосування і формування професійного досвіду) і інституційних елементах професіоналізації праці.

Розвиток інститутів індивідуальної професіоналізації передбачає:

1. Професійну орієнтацію, яка повинна проводитися не тільки серед дорослого населення, але і серед молоді в першу чергу;

2. Професійну підготовку і післядипломну освіту державних службовців і посадовців місцевого самоврядування і претендентів на заняття цих посад;

3. Систему професійного відбору впродовж всього періоду перебування на службі (удосконалення системи атестації, щорічного оцінювання державних службовців, впровадження системи просування по службі на підставі професійних досягнень, оцінки надання послуг юридичним і фізичним особам і т.п.);

4. Впровадження широкого спектру видів кадрового резерву на посаді державних службовців і посадовців місцевого самоврядування, а саме:

- ближнього (формується із спеціально підготовлених професіоналів і потребує підвищення кваліфікації з актуальних питань), середньострокового (може передбачати проходження перепідготовки) і стратегічного (передбачає підготовку по освітніх і наукових спеціальностями області “державне управління") резервів;

- відкритого (може оновлюватися у будь-який час, передбачає підвищення кваліфікації для спеціально підготовлених осіб) і закритого (оновлюється через свідомо заданий час, зокрема - у зв'язку з політичними змінами, і передбачає післядипломну освіту і наукову підготовку по спеціальностях наукової області “державне управління” для спеціально підготовлених осіб );

- на конкретну посаду (передбачає різні види післядипломної освіти) і на певні типи посад (передбачає підготовку по спеціальностях освітньої і наукової областей державного управління).

5. Розробку і впровадження системи незалежного оцінювання професійної діяльності державних службовців і посадовців місцевого самоврядування, професійно-кваліфікаційних характеристик цих посад, відповідного методичного забезпечення;

6. Успадкування (оволодіння, отримання) професійного досвіду державної служби і місцевого самоврядування;

7. Створення системи активного залучення професіоналів - державних службовців і посадовців місцевого самоврядування - до професійного навчання і інституту радників і консультантів, тобто створення системи гарантованого державою використання досвіду.

Професіоналізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування забезпечується:

- розвитком і удосконаленням процесів залучення і збереження (з урахуванням конкурентоспроможності служби на ринку праці) на службі найбільш кваліфікованих фахівців;

- створенням необхідних і достатніх умов для професійно-кваліфікаційного зростання особи впродовж всього періоду перебування на службі.

Підвищення індивідуального професіоналізму державних службовців і посадовців місцевого самоврядування обумовлюється, зокрема, ефективністю функціонування системи професійної підготовки і післядипломної освіти, впровадженням мотиваційних механізмів результативною їх професійній діяльності і ефективною діяльністю кадрових служб.

Поняття “компетентність державних службовців”, що включає принцип професіоналізму, є похідним від поняття “компетенція” державного органу. Компетентність включає в себе повноваження, які здійснюють державні службовці і зумовленні займаною ними посадою. Своєю чергою, повноваженнями є конкретні завдання і обов’язки, які характеризуються розпорядництвом і наявністю адміністративних функцій. Компетентність – поняття динамічне, тобто проявляється через практичну реалізацію професійних здібностей і ділових якостей конкреного службовця. Компетентність являє собою постійну внутрішню готовність службовця до здійснення службових повноважень.

Одним із способів забезпечення принципу професійності і компетентності державних службовців органів виконавчої влади є: існування конкурсного підбору кадрів; система навчання і підвищення кваліфікації; атестація та проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них завдань і обов’язків; система контролю за дотриманням законодавства про державну службу [4, с. 24-36]. Важливе значення для стабільності функціонування державної служби має принцип позапартійності державної служби, або принцип політичного нейтралітету. Відповідно до ч. 3 ст. 37 Конституції України: “Не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах виконавчої та судової влади і виконавчих органах місцевого самоврядування, військових формуваннях, а також на державних підприємствах, у навчальних закладах та інших державних установах і організаціях”. Державні службовці, у разі виконання посадових обов’язків не повинні бути зв’язані рішеннями окремих партій, політичних рухів чи громадських організацій, а мають керуватися виключно законодавством України.

3. Принцип політичного нейтралітету державних службовців

Принцип позапартійності державної служби (політичного нейтралітету державних службовців) означає, з одного боку – заборону відбору кадрів для державної служби за їх політичними поглядами, а з іншого – обов’язок державних службовців при виконанні службових повноважень залишатися політично нейтральними. У Загальних правилах поведінки державного службовця передбачено принцип політичної неупередженості, що означає заборону надавати будь-які переваги та виявляти прихильність до окремих політичних партій чи їхніх представників. Але цей принцип мав би закріплюватися на законодавчому рівні, оскільки він є основою функціонування професійної і політично нейтральної державної служби.

У нової редакції Закону України „Про державну службу” приведені основні вимоги щодо політичної нейтральністі державних службовців. Такими вимогами є наступні:

1. Державний службовець у межах своїх повноважень повинен об’єктивно і неупереджено виконувати накази (розпорядження) та доручення осіб, яким він підпорядкований, незалежно від партійної приналежності цих осіб та особистих переконань державного службовця.

2. Державний службовець не має права брати участь в утворенні політичних партій, блоків, бути їх членом, організовувати та брати участь у страйках.

3. Державному службовцеві забороняється брати участь у передвиборній агітації, крім випадків його реєстрації у якості кандидата на виборну посаду.

4. У разі участі у виборах до органу державної влади чи місцевого самоврядування у якості кандидата, державний службовець має поінформувати про це керуючого персоналу органу в якому він працює, а в разі його відсутності – спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби протягом десяти календарних днів з моменту реєстрації його у якості кандидата, та подати заяву щодо звільнення його від виконання посадових обов’язків та надання відпустки без збереження заробітної плати на період вибочого процесу [1].

Головним орієнтиром діяльності державного службовця повинні бути суспільні (відповідно, і державні) інтереси; службовці не можуть брати участі у політичній діяльності (в безпосередньому розумінні цього терміна) при виконанні ними посадових обов’язків; зобов’язані бути нейтральними до політичної боротьби різних партій і рухів. Все, що пов’язує державного службовця з політикою, є його приватною справою, несумісною з державною службою.

Державний службовець повинен діяти відповідно до правових актів, а службове становище забороняється використовувати в інтересах тієї чи іншої політичної партії. Наприклад, у ФРН не встановлюються вимоги про “деполітизацію” або “департизацію” чиновника. У §53 Федерального закону Німеччини про статус чиновників передбачено: “Чиновник при здійсненні політичної діяльності повинен дотримцуватись тієї поміркованості і стриманості, які випливають з його положення по відношенню до суспільства із урахуванням обов’язків його посади” [8, с. 243].

Доповненням до принципу нейтральності є принцип лояльності державного службовця до легітимно обраної влади. Наприклад, у Рекомендаціях № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи – державам–членам щодо Кодексів поведінки для публічних службовців, підготовленому на 106-ій Сесії 11 травня 2000 р. У Додатку до Рекомендацій – Модельному кодексі поведінки публічних службовців передбачено: “Публічний службовець повинен діяти в політично нейтральній манері і не повинен намагатися перешкоджати законній політиці, рішенням чи діям публічної влади” [9, с. 714].

Політична та адміністративна сфери відокремлені одна від одної, але при цьому й пов’язані. Існують ключові точки, в яких вони перетинаються, розмежовуються або часто межі між ними не є зрозумілими. Як результат, іноді діяльність представників вищого корпусу державної служби може вступати в конфлікт з діяльністю міністрів. Питання підзвітності часто є чутливою темою, яка привертає увагу до питання труднощів та невизначеності цієї взаємодії.

Навіть у найбільш розвинених системах державної служби не можна говорити про наявність бездоганної політичної нейтральності на державній службі або „чистої” системи на основі професійних заслуг та здобутків. Наприклад, у Великій Британії використовують термін „мережа давніх друзів” / „зв’язки давньої дружби” (old boys’ network) для опису одного з важливих способів прийняття на державну службу. У Франції визнаються та навіть відзначаються прерогативи та тематика заходу привілеї випускників ENA (Національної Школи державного управління). А в США протягом відомого 100-денного терміну правління новий президент переважно займається відбором та набором тисяч політичних призначенців на посади в системі адміністрування.

Однак, незважаючи на деякі винятки, більшість країн, включаючи і три вищезазначені, підтримують принцип і практику розмежування політичної та адміністративної діяльності.

Незважаючи на 10-річний процес адміністративної реформи (від набуття чинності Указом "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" №810 від 22 липня 1998 р. аж до сьогодні), однією зі складових якої є реформування державної служби, і досі в Україні відсутнє чітке розмежування політичних і службових посад, що, своєю чергою, призводить до численних звільнень із службових, за своєю суттю, посад через політичні міркування. Прикладом цьому може слугувати низка характерних масових звільнень.

Однією з передумов ефективної діяльності державної служби є проведення чіткого розмежування між публічною службою та політикою, і відповідно службовими та політичними посадами. Перші покликані забезпечувати якісне та професійне виконання завдань, покладених на органи виконавчої влади, їх стабільність і неперервність, а діяльність та перебування тих чи інших осіб на певних посадах не має залежати від жодних політичних метаморфоз, другі – мають забезпечувати формування та впровадження державної політики, і відповідно їх перебування на посадах об’єктивно зумовлюється політичною кон’юнктурою.

Хоч ще в 1919 році М. Вебер наголошував: “Дійсною професією справжнього чиновника... не повинна бути політика. Він повинен “управляти” передусім неупереджено...” [2, с. 666], 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” [5, с. 47]. 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” [6, с. 34].

Висновки

Таким чином, для запобігання зловживань та для підвищення соціальної захищеності службовців необхідно створити законодавчий механізм жорстокого контролю обов’язкової політичної нейтральності державної служби та який буде захистом державних службовців від прямого політичного втручання та зробить неможливим усунення з посад досвідчених, здібних і перспективних державних службовців.

Однією з умов, що надає державному службовцю впевненості в собі, у своїх знаннях та вмінні їх використовувати є підвищення кваліфікації, оскільки саме від цього залежить якість підготовки документів та прийняття рішень.

Прийняття нового Закону „Про державну службу” є одним з основних кроків комплексного реформування державної служби та сприятиме створенню на засадах Європейського адміністративного простору професійної, нейтральної та ефективної державної служби, що забезпечуватиме результативну та ефективну діяльність органів державної влади та надання якісних послуг громадянам.

Література

1. Закон України «Про державну службу України» від 16 грудня 1993 р. №3723

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

3. Габричидзе Б.Н., Коланда В.М. Принцип профессионализма в государственной службе // Государство и право. – 1995. – № 12.

4. Гришковец А.А. Государтсвенная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. – 2004. – № 1

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

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

7. Янюк Н. Принципи державної служби як основа її професійності і стабільності // Вісник Львів УН-ТУ Серія юрид. – 2009. – №48.

8. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг.ред. Тимощука В.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007

9. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / За заг.ред. ТимощукаВ.П., Школика А.М. – К.: Конус-Ю, 2007