

Быкова В.В.

УДК 35.08:328.185

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ПОЛИТИКА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

***Аннотация.** Проанализированы особенности реализации административной реформы, составляющей частью которой является модернизация государственной службы. Рассмотрены ключевые модели взаимодействия политики и государственной службы. Освещены правовые основы обеспечения оптимизации органов государственной власти. Обоснована необходимость разграничения политических и административных должностей, соблюдения принципов профессионализма и политического нейтралитета государственной службы в Украине.*

***Ключевые слова:** государственная служба, государственное управление, административная реформа, взаимосвязь между политикой и бюрократией, модернизация государственного управления, публичная сфера, административные и политические должности.*

***Анотація.** Проаналізовано особливості реалізації адміністративної реформи, складовою частиною якої є модернізація державної служби. Розглянуто ключові моделі взаємодії політики та державної служби. Висвітлено правові засади забезпечення оптимізації органів державної влади. Обґрунтовано необхідність розмежування політичних і адміністративних посад, дотримання принципів професіоналізму і політичного нейтралітету державної служби в Україні.*

***Ключові слова:** державна служба, державне управління, адміністративна реформа, взаємозв'язок між політикою та бюрократією, модернізація державного управління, публічна сфера, адміністративні та політичні посади.*

***Summary.** In this article have been analyzed the features of the implementation of administrative reform as integral part of the public service modernization. There is reviewed the key models of the interaction of politics and public service. The legal frameworks to ensure the optimization of public administration have been covered. There have been grounded the necessity of political and administrative positions' separation, the abidance of professionalism and political neutrality on the public service in Ukraine.*

***Key words:** public service, public administration, administrative reform, the relationship between politics and bureaucracy, modernization of public administration, public sector, administrative and political positions.*

На пути стратегических преобразований в публичном секторе управления, конечной целью которых должно стать построение сервисного демократического правового государства, возникает необходимость разработки и внедрения эффективного механизма взаимодействия политики и государственного управления. В этой связи особую актуальность приобретают вопросы разграничения компетенции при осуществлении политической деятельности и прохождении службы в бюрократическом аппарате, координации и согласованности действий политиков и государственных управленцев, совмещения политических и административных должностей, а также профессионализма лиц, уполномоченных на исполнение функций государства.

Впервые важность разграничения политических и административно-управленческих функций были определены в политологической мысли наиболее развитых стран в конце XIX века. Проблематика взаимодействия политики и бюрократии освещена в работах М. Вебера и В. Вильсона. Вопросы политической деятельности, политического руководства и государственного управления проработаны в трудах В. Аверьянова, В. Бакуменко, К. Ващенко, М. Головатого, С. Дубенко, В. Князева, В. Лугового, М. Михальченко, Н. Нижник, П.Надолишнего, В. Ребкало, В. Скуратовского, В. Цветкова, О. Оболонского, Л. Сморгунова, Г. Атаманчука.

С помощью политической воли и принятия управленческих решений в конце 2010 года был дан старт административной реформе в Украине, предусматривающей ряд трансформационных процессов в системе государственного управления. На данном этапе институт государственной службы находится в пограничном состоянии, в условиях, когда одна волна реорганизации в системе центральных органов исполнительной власти, а также их территориальных подразделений, сменяется следующей. При этом нормы Закона Украины «О государственной службе» продолжают действовать, а вступление в силу его новой редакции переносится с 1 января 2013 года на начало 2014 года. В свете новых реалий требуют и переосмысления теоретические вопросы взаимодействия государственного управления и политики.

Цель статьи – исследовать влияние политических процессов на принятие и реализацию государственно-управленческих решений, проанализировать основные проблемные вопросы, возникающие при взаимодействии политики и государственной службы в условиях проведения административной реформы.

Публичная служба объединяет службу в государственных и негосударственных субъектах публичной власти – органах государственной власти и местного самоуправления.

В. Малиновский определяет государственную службу как составную часть института публичной службы, которая в свою очередь состоит из гражданской и специальной службы. С одной стороны государственная служба может выступать в качестве государственного и правового социального института, который осуществляет в границах своей компетенции реализацию функций и задач органов государственной власти путем профессионального выполнения служащими своих обязанностей. С другой – она может рассматриваться как профессиональная деятельность лиц, которые занимают должности в государственных органах и их аппарате по практическому выполнению заданий и функций государства и получают заработную плату за счет государственных средств [1, с. 24].

В противовес практике государственного управления, которая опирается на иерархию и безусловное выполнение приказов и распоряжений, главными параметрами публичной политики и управления становятся согласие и договор.

Политика и государственное управление являются взаимозависимыми сферами, которые объединяет общая природа происхождения, связанная с феноменом власти. Однако, несмотря на их взаимосвязь, существует ряд проблем, связанных с разграничением профессиональной компетенции и прохождением публичной службы.

Функциональные особенности деятельности политика и государственного служащего заключаются в следующем. В первом случае приобретение легитимности осуществляется посредством делегирования обществом властных полномочий политику по итогам выборов. Государственному служащему полномочия по управлению определенной сферой общества могут делегироваться Президентом, коалицией в парламенте, правительством, партией.

При рассмотрении занимаемого места в политической системе следует отметить, что политик придерживается определенного политического курса в обществе, интересов и ценностей определенной партийной доктрины или мировоззрения, принимает решения в соответствии с политической целесообразностью. Чиновник претворяет в жизнь государственную политику в определенной сфере общества с позиции политической силы, которая получила легитимность, при этом процесс принятия решений всегда должен быть согласован с реализацией государственной политики [2, с. 17].

Административная должность – должность, определенная в соответствии с законом или иным актом законодательства и предусмотренная штатным расписанием в органах исполнительной власти, которая занимается на профессиональной конкурсной основе, кроме случаев, предусмотренных законом, для реализации определенных Законом Украины «О государственной службе Украины» полномочий.

Политическая должность занимается политическими деятелями, обеспечивающими выработку и реализацию государственной политики. Политический характер указанного вида должностей определяется не только партийностью лица, занимающего эту должность, но и особым порядком назначения и увольнения, публичной ответственностью за последствия деятельности [2, с. 13-14].

Профессор Питтсбургского университета США Б. Гай Питерс выделяет пять моделей взаимосвязей между политиками и бюрократией:

1. «Веберовская» или «вильсоновская» модель предусматривает формальное законодательное разграничение политики и управления, постоянство государственной службы или иерархии. Государственный управленец беспрекословно выполняет указания своих политических руководителей, которые направляют государственную политику.
2. Концепция «сельской жизни», согласно которой высшие ступени власти, являются своеобразной деревней: все знакомы друг с другом, часто имеют одинаковое социальное происхождение и образование, работают во власти много лет, много лет видят и знают друг друга. Правит одна элита, состоящая из государственных служащих и политиков, имеющая общий интерес, что практически сводит к нулю властные конфликты в рамках действующей структуры государственной власти. Такая модель характеризуется коррумпированностью и непрозрачностью.
3. Модель «функциональной сельской жизни» определяет управление не только как средство разработки политики в конкретной сфере, но и как процесс, насквозь пронизывающий несколько сфер государственной политики. Функциональное разделение управления дает возможность каждой сфере государственной политики управлять своими делами. В данном случае основной задачей становится обеспечение эффективного взаимодействия бюрократов и политиков, отличающихся высоким профессионализмом.
4. Модель «соперничества» основывается на тезисе о том, что политики и бюрократы вместо того, чтобы быть партнерами являются противниками. В качестве источника противоречий могут выступать идеология, партийные разногласия, смена политической власти, когда новое правительство, наследует большое количество государственных служащих, которые были назначены, подготовлены и приобрели опыт предыдущего правительства. Для системы государственного управления характерны связи с клиентами и группами интересов, что является важным источником политической власти для бюрократии.
5. Концепция «правления бюрократии» предполагает доминирование государственных служащих, постоянство контроля за процессами в государственном управлении, а также четкое разграничение между политиками и управленцами. Зачастую в такой модели политики не имеют управленческого опыта, когда сталкиваются с масштабными задачами при управлении министерствами и большой численностью персонала [3, с. 15].

На сегодняшний день с целью адаптации украинского законодательства к европейским стандартам все большую актуальность приобретает публично-правовое регулирование государственной службы. С целью модернизации государственного управления в конце 2010 года в Украине начаты комплексные мероприятия по осуществлению административной реформы, правовой основой которой стал Указ Президента Украины от 9 декабря 2010 года «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти» [4].

Кроме того, в качестве одного из направлений стратегических преобразований, отмеченных в Программе экономических реформ на 2010-2014 годы «Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство», определено повышение эффективности государственного управления путем реформирования государственной службы и исполнительной власти [5].

Это в свою очередь предусматривает разграничение политических и административных должностей, что является общепринятым принципом профессионального государственного управления в демократических странах. Таким образом, для устранения бюрократических препятствий и успешного проведения реформ за исполнительной властью оставляются только ее прямые функции.

Действующее законодательство, регламентирующее прохождение государственной службы не отвечает современным требованиям и уровню развития украинского общества, европейским принципам функционирования публичной администрации. Правовое регулирование государственной службы осуществляется Конституцией Украины, законами Украины, актами Президента Украины, Кабинета Министров Украины, Национального агентства по вопросам государственной службы, а также других центральных органов исполнительной власти. Центральное место в системе нормативных документов, определяющих основы функционирования этой сферы, занимает Закон Украины «О государственной службе».

В его новой редакции закреплено повышение социального статуса государственного служащего, внедрение необходимого материального обеспечения государственной службы, улучшение защиты права на профессию, прежде всего, от влияния политических факторов [6]. Данные положения призваны способствовать созданию политически нейтрального института государственной службы, четкому разграничению государственной службы от политической деятельности.

Основными проблемными вопросами для государственной службы являются поддержание стабильности бюрократического аппарата, прежде всего, благодаря профессиональным кадрам, минимизация показателя текучести кадров и как следствие – улучшение качества предоставления административных услуг.

Согласно новому Закону, назначение государственных служащих на государственной службе будет осуществляться исключительно по принципу открытого конкурса. Механизмы прохождения государственной службы, поощрений и взысканий прописаны более четко, что избавит от возможностей применения двойных стандартов. Нововведениями закона стала разработка так называемых профилей профессиональной компетентности для государственных служащих, а также принципиально новой классификации должностей государственных служащих в зависимости от характера и объема их функциональных обязанностей.

Следует отметить, что как в старой, так и в новой редакции Законом запрещается осуществление политической деятельности государственными служащими. Этот тезис проявляется в том, что должностное лицо должно быть беспристрастным в выполнении своих служебных обязанностей и сохранять так называемый политический нейтралитет.

На данный момент в Украине существуют правовые коллизии в вопросах совместительства политических и государственных должностей. Сегодня не являются редкостью прецеденты, когда то или иное должностное лицо параллельно занимается политической деятельностью, а политик, в частности народный депутат, совмещает работу в парламенте с государственной службой. В таких случаях существует большая вероятность возникновения конфликта интересов.

Например, Владислав Каськив более года совмещал пост главы Государственного агентства по инвестициям и управлению нацпроектами с должностью народного депутата Украины от блока «Наша Украина – Народная самооборона», что было признано в соответствии с постановлением Высшего административного суда Украины правомерным. Аргументацией такого решения ВАСУ послужило нарушение Регламентным комитетом Верховной Рады Украины процедуры досрочного прекращения полномочий народного депутата.

В крымской политической системе также имеют место аналогичные прецеденты. Заместители председателя Совета министров АРК Валерий Пальчук и Ольга Удовина совмещают должности в высшем органе исполнительной власти автономии с деятельностью депутата Верховного Совета Крыма.

В этом случае легитимность совмещения должностей обосновано решением Конституционного Суда от 21.12.2001 № 19-рп/2001, в котором положение части ст. 6 Закона Украины «О Верховной Раде АРК» о совместимости мандата депутата Верховной Рады АРК, признается неконституционным [8].

В то же время, в соответствии с п. 3 ст. 6 Закона Украины «О Совете министров АРК», «при внесении на рассмотрение Верховной Рады Крыма представления о назначении на должность члена Совета министров лица, являющегося депутатом ВР АРК, к представлению прилагается личное заявление этого лица о досрочном прекращении им депутатских полномочий в случае назначения на должность члена Совета министров. Вопрос о досрочном прекращении полномочий депутата рассматривается безотлагательно после назначения его членом Совета министров на том же пленарном заседании Верховной Рады» [9].

Во избежание возникновения подобных ситуаций в новом Законе Украины «О государственной службе» определяется исчерпывающий перечень лиц, на которых не распространяется законодательство о государственной службе. Более наглядно разграничение политических и государственных должностей можно представить следующим образом (Табл.1).

Таблица 1.

Политические должности	Государственные должности
Президент Украины, члены Кабинета Министров Украины, первые заместители и заместителей министров	Руководитель, заместитель руководителя, начальник, его заместитель и служащие структурного подразделения государственного органа
Народные депутаты Украины	Члены государственного коллегиального органа, юрисдикция которого распространяется на всю территорию Украины
Уполномоченный Верховной Рады Украины по правам человека	Руководитель, заместитель руководителя, начальник, его заместитель и служащие структурного подразделения органа власти АРК и его аппарата
Депутаты Верховной Рады АРК	Депутаты Верховной Рады АРК, избранные на должности в Верховной Раде АРК на постоянной основе
	Председатель, заместитель председателя, начальник, его заместитель и служащие структурного подразделения местной государственной администрации

Таким образом, реформа государственной службы приблизит систему государственного управления к европейским стандартам, модернизирует ее и сделает более профессиональной, подготовит к осуществлению экономических реформ, предусмотренных в Программе «Зажиточное общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство».

Выводы проведенного исследования заключаются в том, что основной задачей реформирования системы политико-административной системы Украины должна стать деполитизация института государственной службы, проведение разграничения политических и административных должностей. При этом взаимодействие государственного управления и политического руководства в процессе реформ имеет ключевое значение для последних в связи с тем, что приоритетной задачей модернизации государственного управления является установление механизмов контроля за административной деятельностью.

Основной проблемой, которая должна быть решена в сфере взаимодействия политики и государственного управления в процессе осуществления административной реформы, связана с нормативным подчинением государственных органов политическим процессам, в том числе в период избирательных кампаний, по завершению которых стратегический курс государственной политики не должен существенно изменяться с целью поддержания стабильного развития в государстве.

Несмотря на очевидные преимущества в разграничении государственных и политических должностей, введения новой классификации рангов госслужащих, возникают следующие проблемные вопросы: возможное понижения статуса отдельных должностей и отнесение отдельных должностей не к государственной службе, а к должностям, обслуживающим аппарат государственного органа.

Для урегулирования этого вопроса предусматривается сохранение условий труда и социальной защиты соответствующим категориям работников, которые на момент вступления в силу Закона будут работать на указанных должностях.

Источники и литература:

1. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 251 с.
2. Ребкало В. А. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. / В. А. Ребкало, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
3. Пітерс Б. Г. Окремі, але пов'язані світи – політики та бюрократи: партнери, суперники чи вороги/ Б. Г. Пітерс // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки; Матер. XVIII Конгресу з підготовки вищих держ. службовців, Київ, 15-17 червня 2005 р./ Укл. С. В. Соколик. – К.: «К.І.С», 2005. – 105 с.
4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
5. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/>
6. Закон України «Про державну службу». – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
7. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
8. Закон України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим»//Відомості Верховної Ради України, 1998, № 29, с.191.
9. Закон України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим»//Відомості Верховної Ради України. -2012, №2-3, с. 3.
10. Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць – Х. : Видавництво ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. – Вип. 4. – 556 с.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 5, частини сьомої статті 6 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» (справа щодо сумісності мандата депутата Верховної Ради АРК з іншими видами діяльності) від 21.12.2001 № 1-7/2001 №19-рп/2001. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/>