



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Сіцінський А.С.,

начальник відділу Науково-дослідного інституту Державної прикордонної служби України, кандидат педагогічних наук, старший науковий співробітник

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА І ДЕРЖАВНА БЮРОКРАТІЯ

Історична та національна специфіка становлення та розвитку інституцій влади, формування підходів щодо вирішення питань правового та соціального стану осіб, які у своїй професійній діяльності представляють державу, в кожній конкретній країні наклали специфічний відбиток на законодавче визначення державної служби. Звідси наявність у державній службі широкого спектру посад із притаманним для них колом обов'язків, прав, повноважень, що можуть бути надані державним службовцям. Слід зазначити, що, стаючи державним службовцем, людина повинна дотримуватися посадової субординації, конкретних правил і процедур внутрішньоорганізаційної діяльності. Все це вказує на бюрократичне підґрунтя державної служби, а отже, на те, що державний службовець є представником державної бюрократії.

Враховуючи те, що в більшості випадків бюрократія асоціюється з поняттям “організму-паразита”, виникає потреба в проведенні глибокого аналізу бюрократії як суспільного явища. Звідси метою нашої статті є розгляд державного службовця як безпосереднього представника державної бюрократії.

Аналіз наукових джерел¹ свідчить про те, що походження терміна “бюрократ” має давню історію. Його етимологія бере свій початок від давньоримського “бара” – тканина, якою накривали стіл, де писали документи. Пізніше, вже за часів держави франків, від цього слова утворилося “бюро” – спочатку стіл, конторка, а далі, з XVIII ст. – назва кімнати, установи, де писалися документи. Формалізація управління привела до посилення влади документу, установи, канцелярії (“бюро”) та людей, що там працювали – бюрократів. У XIX ст. термін “бюрократ” втрачав свій позитивний зміст – “керуючий документами; той, хто веде справи” і поступово зі зростанням ваги апарату в розв’язанні державних справ, збільшенням кількості документів, розповсюдженням свавілля чиновників набуває негативного соціального забарвлення². З посиленням державного апарату посилювалося і загальне негативне (нерідко

¹ Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. – Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.; Державне управління, державна служба і місцеве самоврядування: Монографія / Кол. авт.; За заг. ред. – проф. О.Ю. Оболенського. – Хмельницький: “Поділля”, 1999. – 570. ; Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник./ За заг. ред. проф. Н.Р. Нижник. –К: Ін Юре, 1999. – С. 398. ; Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К: Юрінком Інтер, 1998. – С. 175 – 207.; Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Наук. керівн. В.В. Цветков. – К.: Оріяни, 1998. – С. 192-211.; Державне управління: Навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко; За ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.; Філософский энциклопедический словарь. – М., 1989. – 576 с.

² Філософский энциклопедический словарь. – М., 1989. – 576 с.



спотворене) уявлення про державного чиновника. Цілком логічно, що така тенденція негативно позначилася на іміджі державного службовця як представника держави.

Слід зазначити, що у спеціальній літературі існує чимало поглядів, які стосуються бюрократії. Наприклад, Н.Г. Мельниченко наводить кілька розумінь цього феномену: 1) як структурно необхідну систему з реалізації діяльності, пов'язаної з державним управлінням; 2) чиновництво як соціальна група; 3) управлінський апарат, що складається з призначених та ієрархічно організованих чиновників, діяльність яких є підзаконною, але водночас закритою для широкого загалу³. Однак єдиних поглядів з цього приводу науковці поки що не мають.

Проблеми бюрократії свого часу розглядали такі видатні мислителі минулого, як Платон, Аристотель, Цицерон, Н. Макіавеллі, Т. Гобс, Б. Спіноза, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, Г. Гегель та ін. Під їхнім впливом були сформовані і погляди на організацію державного управління та бюрократію К. Маркса та В. Леніна.

Вивчення творів К. Маркса свідчить про те, що в них значною мірою акумульовано критичне ставлення до бюрократії наприкінці XVIII – у першій половині XIX століття. Ці погляди мали важливий вплив на формування ставлення до бюрократії як явища і в Україні впродовж тривалого періоду. Мрії К. Маркса та його послідовника В. Леніна про ліквідацію бюрократії разом із скасуванням старої класової держави були ілюзією і призвели на практиці тільки до створення ідеологічно заангажованої партійно-наменклатурної бюрократії. Це є свідченням того, що бюрократія живуча і здатна пристосовуватись до будь-яких умов і виявлятись в будь-яких формах державного устрою.

Пошук шляхів подолання бюрократизму потребує від дослідників виявляти основні риси бюрократичної організації. На думку К. Маркса, такими рисами є: підміна суспільного інтересу приватним (державного – інтересом конкретного чиновника); неспроможність вирішувати серйозні проблеми суспільства; спотворене сприйняття дійсності і відрив від неї; корпоративність; кар'єризм як спосіб життя; претендування на монопольну компетентність; формалізм.

Опираючись на думку К. Маркса, можна зробити висновок, що бюрократія є організмом-паразитом, який принципово неспроможний бути ні носієм розумного, ні виразником загальних інтересів. Однак існують і протилежні думки з цього приводу.

Принципово відмінний зміст мали погляди на проблему бюрократії В. Вільсона та М. Вебера. Так М. Вебер на противагу панівному на той час критичному сприйняттю бюрократії висунув ідею “раціональної” бюрократії як основи організації сучасного типу. Бюрократична організація розглядалася як така, що прийшла на зміну середньовічній, патріархальній адміністрації, за якої розгляд справ визначався не об'єктивними обставинами, а суспільним статусом людини: без зв'язків і коштів прохачеві годі було досягти справедливості в його розумінні. Відповідно було сформульовано основні характеристики бюрократичної організації: бюрократична юрисдикція чітко регламентована, тобто зафіксована у відповідних нормах; ієрархічна організація бюрократичної структури основана на посадовій субординації; уся внутрішньоорганізаційна діяльність здійснюється у формі письмових документів, які зберігаються упродовж певного періоду; усі посадовці повинні бути фахівцями в галузі адміністрування, знати норми, правила і процедури діяльності бюрократичної організації загалом⁴.

³ Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2002. – С. 125

⁴ Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. Ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.



Щодо В. Вільсона, то він вважав, що наявність ефективної адміністрації є необхідною умовою модернізації людської цивілізації. Задовго до М. Вебра В. Вільсон наголошував, що бюрократія – це незалежність від впливу суб'єктивного чинника на прийняття і виконання рішень. Однак на практиці така думка не знайшла підтвердження. На нашу думку, причина цього має психологічне підґрунтя. Не можна відкидати суб'єктивний чинник, адже чиновник, як і будь-яка інша особистість, має власні інтереси і схильний використовувати своє становище для їх задоволення. Звідси постає проблема “співвідношення особистості і влади”. Іншими словами ми ведемо мову про “входження особистості у владу” та “входження влади в особистість”. При “входженні особистості у владу” виникає питання про вплив (деструктивний чи конструктивний) особистості на форму та зміст влади. При “входженні влади в особистість” вже йдеться про вплив влади на характер людини. Не випадково деякі мислителі вважали, що “усяка влада псує, а абсолютна влада псує абсолютно”⁵. Через те бюрократизм ототожнюється: у політичній площині – з надмірним розростанням і безвідповідальністю виконавчої влади; у соціальній – з відчуженням влади від народу; в організаційній – з підмінною змісту роботи формою; у морально-психологічній – з деформацією ціннісних орієнтацій у носіїв бюрократичної свідомості.

Однак попри все, однією з основних функцій бюрократа була й залишається функція репрезентації підприємства, організації, установи, в якій він працює. Державний службовець виконує державні функції, тому ставлення до цієї спільноти працівників з боку суспільства віддзеркалює і ставлення до державної влади і держави в цілому.

Практика свідчить, що у період всеохоплюючого етатизму, коли держава поглинула майже всі інститути громадського суспільства, державна служба розглядалась як одна зі сторін діяльності держави з організації і правового регулювання роботи персонального складу державних організацій і діяльність цього складу по безпосередньому здійсненню завдань держави⁶. В державі, де був фактично відсутній поділ влади, де представницька й судова гілки влади мали формальний характер, значення органів виконавчої влади було також гіпертрофоване. Відповідно, основна мета державної служби ототожнювалася з організаційною діяльністю держави, практичним і безпосереднім здійсненням її завдань і функцій.

Слід виділити значний внесок у розробку теорії державної служби М. Вебера. На його думку, повністю розвинутий бюрократичний механізм порівняно з іншими організаціями має виглядати так само, як машина порівняно з механічними видами діяльності⁷. Це була ідеальна модель організації управління, яку тривалий час враховували при створенні професійної державної служби як у Європі, так і за її межами. Без усвідомлення цієї теорії неможливо повністю зрозуміти суть діяльності сучасних владних установ розвинутих країн світу. Однак сучасна теорія державної служби зазнала певної трансформації і значною мірою відрізняється від механістичної моделі веберівської раціональної бюрократії і, перш за все, будується на загальній демократизації управління, орієнтації владних установ на вирішення проблем громадян, надання послуг населенню, забезпечення його потреб. Проте, знову ж таки, на практиці вирішення цих питань набуває різних форм та відтінків і нерідко за загальною демократизацією управління виявляється прихований бюрократизм, який неминуче породжується свавіллям чиновництва. Дотримуючись єдиних, обов'язкових для всіх формальних правил, чиновник стає заручником шаблонного підходу до вирішення проблем

⁵ Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. – Львів: Видавництво Національного університету “Львівська політехніка”, 2002. – С. 130.

⁶ Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник./ За заг. ред. проф. Н.Р.Нижник. –К.: Ін Юре, 1999. – С. 30.

⁷ Серьогін С.М. Влада і державна служба: Історичний аспект. Навч. посіб. – К.: УАДУ, 1999. – С.9



громадян. В результаті цього виникає характерна для бюрократа діяльність, коли зміст підміняється формою. Відсутність контролю за діями чиновника, а також залежність населення від чиновницького апарату породжує серйозну проблему, коли зміщуються акценти суб'єкт-об'єктності: “не чиновництво для населення, а населення для чиновництва”. Звідси виникає потреба вести мову про наукові підходи до професійного відбору державних службовців на посади в державні органи, про розвиток системи підтримки якісного функціонування чиновницького апарату, про процесуальні аспекти управління людськими ресурсами (забезпечення контролю і регулювання) та інше. Причому це повинно стосуватися як горизонтальних, так і вертикальних структур управлінської ієрархії.

Певний період часу вважалося⁸, що в межах державної служби мають регулюватися такі питання, як встановлення посад в державних органах, правил заміщення посад, підбір працівників, регулювання службової діяльності, визначення терміну служби і порядку звільнення. В такому розумінні державна служба охоплювала всі категорії працівників, які були зайняті не лише в державному апараті, але й в установах, організаціях як об'єктах управлінського впливу. Пізніше було зроблено спробу обмежити зміст державної служби шляхом визначення її як специфічного організаційно-правового засобу формування й організації роботи особового складу всього державного апарату. Вказані підходи зумовили застосування терміна “державна служба” у широкому й вузькому розумінні. Так, на думку вчених, державна служба в широкому розумінні зводиться до виконання службовцями своїх обов’язків в усіх державних організаціях: в органах державної влади, на підприємствах, в установах, в інших організаціях. У вузькому розумінні – це виконання службовцями своїх обов’язків власне в державних органах⁹.

Таким чином, державну службу можна розглядати, як практичну й професійну участь у здійсненні цілей і функцій держави через виконання обов’язків і повноважень на посаді, що визначена в конкретному державному органі. Ключовим словом тут є “виконання”, що означає не просто роботу, яка вимірюється часом або кількістю підготовлених документів, а формування владно-управлінських взаємовідносин між державою та суспільством, державним органом та об’єктами, що ними управляються¹⁰.

Розглядаючи питання про межі державної служби, слід зазначити про наявність в державних органах посад, які відрізняються політичним характером, відповідним порядком заміщення і яким надається особливий правовий статус¹¹ – це “верхня” межа державної служби. Водночас багато видів діяльності в державних органах належить до допоміжних, обслуговуючих, організаційно-технічних. Такі види діяльності регулюються трудовим законодавством і це “нижня” межа державної служби. Сама державна служба знаходиться між цими межами і охоплює професійну діяльність осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті, щодо практичного виконання завдань і функцій держави.

Незважаючи на те, що у Законі України “Про державну службу” відсутнє чітке визначення державного службовця й зміст цього поняття розкривається через поняття «державної служби», наведене раніше дає можливість сформулювати основні ознаки державного службовця. Поперше, це фізична особа (громадянин України), яка працює професійно (одержала відповідну

⁸ Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник./ За заг. ред. проф. Н.Р.Нижник. –К.: Ін Юре, 1999. – С. 10

⁹ Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник./ За заг. ред. проф. Н.Р. Нижник. – К.: Ін Юре, 1999. – С. 11.

¹⁰ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – С. 263.

¹¹ Про чергові заходи щодо дальнішого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29.05.2001 № 345 // www.rada.gov.ua



освіту та професійну підготовку) на постійній основі, а не виконує роботу на громадських засадах чи за сумісництвом, тобто державна служба є професійною діяльністю громадян. Поручне, ця особа має обіймати посаду в державних органах та їх апараті, що пов'язано з зайняттям, за певною процедурою, структурної одиниці державного органу. По-третє, державний службовець у своїй повсякденній діяльності реалізує певні завдання й функції держави, що накладає на нього особливу відповідальність і встановлює певні обмеження щодо особистих поглядів та дій. По-четверте, державний службовець одержує заробітну плату за рахунок державних коштів, тобто він утримується державою, що одночасно покладає відповідальність як на державу, що виступає як роботодавець, так і на службовця як представника держави (сплачувати податки, не займатись підприємницькою діяльністю, декларувати доходи, запобігати корупції тощо). По-п'яте, ці особи наділяються відповідними службовими повноваженнями, необхідними для виконання визначених функціональних обов'язків.

Таким чином, державний службовець є громадянин України, який обіймає в установленах порядку посаду, що включена в штат посад державного органу, він має відповідний ранг (звання), здійснює від імені держави надані йому функції й завдання, отримує від держави грошову винагороду й має гарантований державою соціально-правовий статус.

Для розуміння сутності й меж державної служби слід зупинитись на термінах “персонал державного управління” і “кадри державного управління”. Терміном “персонал” (лат слово *personalis* – особистий) позначається весь склад працюючих постійних і тимчасових, професіоналів і тих, які не мають освіти. Термін “кадр” запозичений із французької мови (*cadre* – особистий склад) і ним позначають “кістяк” персоналу державного управління, тобто тих осіб, які обіймають посади в державних органах та їх апараті. Склад державних службовців не є однорідним. Крім визначененої у Законі України “Про державну службу” класифікації за категоріями й рангами, державних службовців можна класифікувати ще й за іншими критеріями. Так, існують різні внутрішні класифікації персоналу державного управління: за адміністративно-правовими критеріями державних службовців поділяють на представників влади, посадових осіб, технічних виконавців; за функціональними критеріями – керівників, спеціалістів, технічних виконавців.

На думку Г. В. Атаманчука, найдоцільніше говорити про дві складові частини персоналу державного управління: посадових осіб і працівників обслуговування. Перші (основний і визначальний склад) обіймають посади в державних органах і реалізують певний обсяг управлінської діяльності щодо здійснення компетенції відповідного органу держави. Посадові особи поділяються на керівників державних органів, виконавський (іноді називають оперативно-виконавський, функціональний) склад, спеціально уповноважених представників влади. До складу обслуговування входять працівники, які виконують допоміжні матеріально-технічні та інші операції, дії щодо забезпечення посад державних службовців. Їх робота не має безпосередньо управлінського характеру, вона виконується на робочих місцях у відповідних органах, аналізується й оцінюється за адекватними їм нормами¹².

Дослідження й удосконалення правового регулювання інституту державної служби, а також пошук шляхів подолання в ньому бюрократизму неможливі без уточнення змісту понять “посада” і “посадова особа”. Адже характерною особливістю організаційної структури державно-правових різновидів соціальних систем є те, що вона постає перед нами як структура соціальних позицій (посад); посада – первинний осередок, вихідна організаційно-структурна одиниця державних органів, державних підприємств, установ, організацій, що визначає

¹² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – С. 261.



службове місце є становище учасників управлінського процесу. Тобто посада – одна з ознак організаційного та правового положення державного службовця.

На думку Л. С. Кисіля, посадова особа – це службовець, діяльність якого з метою реалізації управлінських функцій має владно-розпорядчий характер та спрямована на організацію й забезпечення якості праці службовців та інших учасників службових відносин¹³. При цьому, як зазначає В. М. Манохін, класичним щодо категорії державної посади вважається таке визначення цього поняття: “Державно-службова посада – це частина організаційної структури державного органу (організації), відокремлена й закріплена в офіційних документах (штатах, схемах посадових окладів тощо), із відповідною частиною компетенції держоргану (організації), яка надається особі – державному службовцю з моменту її практичного здійснення”¹⁴. Є слушною й думка С. Д. Дубенка про те, що посада державної служби – це структурна одиниця державного органу, яка передбачена актом законодавства, застосована у встановленому порядку і визначає залежно від компетенції даного органу зміст діяльності й обсяг повноважень особи, яка цю посаду обіймає. Інакше кажучи, посада визначає соціальний, організаційний і правовий статус службовця¹⁵.

Між тим поняття “посада” ґрунтовно викладено в Законі України “Про державну службу”, в статті 2 якого зазначено, що: “Посада – це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень”¹⁶. Тобто, з одного боку, а саме з організаційної точки зору, посада – це первинний компонент управлінської структури, найпростіший елемент у державному апараті, який призначений для одного працівника і визначає його місце її роль в управлінській структурі. З другого боку, посада – це стабільний комплекс прав та обов’язків. Він зорієнтований на одну людину, яка повинна виконувати частину роботи, що доручена органу.

Загалом розгляд державного службовця як безпосереднього представника бюрократії вказує на те, що це явище вимагає всебічного вивчення, а не пошуку різноманітних засобів для боротьби. Протистояння натиску бюрократизму в апараті управління потребує підсилення демократичних засад суспільної життєдіяльності. Звідси виникає необхідність в уdosконалені інститутів громадського суспільства. Поряд з цим потрібно розробляти комплекс заходів, який би міг гарантувати реальний соціальний захист державних службовців, поєднуючи його з контролем за результатами і наслідками їх службової діяльності. Звідси, на нашу думку, серед перспективних напрямків подальших розвідок даної проблеми є вироблення конкретних науково-методичних розробок з радикального реформування управлінських процедур та наукове обґрунтування форм і методів професійного відбору державних службовців на посади в державні органи. Крім цього, потребують всебічного вивчення та обґрунтування шляхи переорієнтації суспільної свідомості щодо сприйняття державного службовця та його ролі в протидії бюрократичним деформаціям управлінського апарату.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою управління і менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 7 від 15 грудня 2003 року)*



¹³ Державне управління: теорія і практика. За заг. ред. Авер’янова В. Б. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 195.

¹⁴ Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування. Част. II: Зб. наук.пр./ Кол. авт.; Наук. кер. Н.Р. Нижник. – К.:УАДУ, 2000. – С. 28.

¹⁵ Дубенко С. Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навч.-метод. посібник./ За заг. ред. проф. Н.Р.Нижник. –К.: Ін Юре, 1999. – С. 195.

¹⁶ Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. // Вісник державної служби. – 1995. – № 1. – С. 9-28.