

Батрименко О. В.доктор політичних наук, доцент кафедри політології,
Київський національний університет ім. Тараса Шевченка
(Україна, Київ), gileya.org.ua@gmail.com**РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ БЮРОКРАТІЇ
В ПОСТРАДЯНСЬКІЙ УКРАЇНІ***Стаття присвячена дослідженню адміністративної реформи в незалежній Україні. Особливу увагу приділено дослідженню проблем реформування вітчизняної бюрократії в умовах становлення демократії в Україні.**Ключові слова: бюрократія, адміністративна реформа, демократія, бюрократизація, бюрократії, політична влада, політика, держава.*

Розуміння бюрократії як невід'ємного механізму реалізації публічної влади в демократичному суспільстві є необхідною складовою для її ефективного політико-системного втілення в Україні.

Особливу увагу вивченню проблем бюрократії в умовах демократизації українського суспільства приділяли такі вітчизняні науковці як В. Бортніков, З. Балабасва, Н. Бровинська, В. Вакулєнко, Ю. Вінтюк, В. Воротін, В. Горбатенко, І. Грицяк, М. Долішний, Ю. Кальниш, Н. Латигіна, О. Лісничук, А. Онупрієнко, О. Парфенюк, С. Романюк, Н. Рудницька, А. Світа, О. Тупиця, С. Телешун, В. Цветков, В. Цвих.

Основні соціально-політичні характеристики бюрократії в українському суспільстві, викладені в розробках таких вітчизняних науковців як Р. Войтович, М. Канавець, В. Киричук, І. Кресіна, А. Машков, Н. Мирна, Т. Мотренко, Д. Неліпа, П. Окоїн, М. Пірен, І. Попова, О. Попович, М. Примуш, В. Ребало, О. Савчук, О. Сушинський, В. Токовенко, В. Толкованов, І. Федірко, Н. Шелест, М. Шульга. Із дисертаційних робіт, які вийшли останнім часом в Україні і були присвячені розробці проблем бюрократії, відзначено праці А. Кудлая, В. Пугач, В. Скрипнюк, М. Свіріна, Б. Слющинського, Ю. Тишкуна.

Деякі теоретичні аспекти визначення системи принципів організації та функціонування державної служби в сучасній Україні, розглядалися в працях учених-адміністративістів, теоретиків права в процесі дослідження окремих проблем державної служби – В. Авер'янов, А. Альохіна, Г. Атаманчук, Ю. Битяк, Л. Біла, А. Бураковська, В. Вікторов, Н. Грінівецька, І. Данильєва, С. Дубенко, Т. Іванова, С. Ківалов, І. Коліушко, В. Колгун, Є. Курасова, Б. Лазарева, О. Лазор, Г. Леліков, В. Малиновський, О. Мельников, Н. Нижник, М. Нинюк, О. Оболенський, В. Олуйко, В. Тимошук, Г. Ткач та ін.

Праці зазначених науковців слугують теоретико-методологічним підґрунтям для досліджень більшості проблем бюрократії в умовах демократизації українського суспільства, але пошук ефективної моделі бюрократії в сучасному українському суспільстві передбачає комплексне врахування як досвіду розвину-

тих демократій, так і специфіки власного політичного розвитку.

Сучасна демократія практично завжди ґрунтується на процедурі виконання і чіткого дотримання законів. Демократія і законність виступають як метод і спосіб державного управління [1, с. 141]. Віднайдення оновленої, “осучасненої” моделі бюрократії в Україні повинно виходити з сучасної теорії і методології та емпіричних підходів в управлінні у формі конкретних моделей функціонування державної бюрократії, особливо в країнах розвинутої демократії. Поширеною як взірець для демократизації суспільства стала так звана “Вестмінстерська” модель реформ бюрократії, фундамент якої був закладений у Концепції Адміністративної реформи в Україні 1997 року. Саме Указом Президента Л.Кучми № 810/98 від 22.07.1998 “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” [2] було розпочато реформування державної системи управління.

Через рік було видано Указ Президента України № 1572/99 від 15.12.1999 “Про систему центральних органів виконавчої влади” [3].

Безсистемність багатьох перетворень у державній сфері, дискредитація базових цінностей радянського суспільства і, насамперед, інтелектуальної праці самого чиновника були характерними тенденціями у трансформації бюрократії після проголошення Україною незалежності.

Вказані нормативні акти неодноразово зазнавали змін. В Указі Президента України від 14 липня 2001 року, яким запроваджено посади державних секретарів міністерств, йшлося про “додаткові заходи, спрямовані на здійснення адміністративної реформи” [3].

Запропонована система надавала посадовим особам, призначеним президентом, офіційного статусу державних секретарів та покладала на них функції, контролю, нагляду та затвердження рішень. Дана реформа обґрунтовувалася впровадженням інституційної складової Великобританської моделі адміністративної реформи на українському ґрунті. До повноважень секретарів відносилися ініціативи створення регіональних відділень і прийняття рішень в обсязі міністерських повноважень, право розподілу коштів, вони фактично співпадали з повноваженнями Кабінету Міністрів України. Вподальшому український уряд діяв за принципами змішаної президентсько-парламентарної системи, в якій органи адміністративної влади перебували, здебільшого, в Кабінеті Міністрів України і міністерствах. Наступна не зовсім вдала здійснення адміністративно-територіальної реформи була зроблена у 2005 році і теж була малоєфективною.

Головним завданням даних реформ було впровадження “менеджеріальних” або економічних способів та механізмів у сферу бюрократичного управління, а також подолання жорсткої бюрократичної ієрархічності завдяки створенню агентств, які будуть володіти більшою свободою, ніж попередні державні структури [4, с. 51-52].

Причинами складного й неефективного проведення адміністративної реформи в Україні є недостатнє фінансування, та незавершеність законодавчого забезпечення реформи [5; 6].

Професійні та моральні якості нової капіталістичної номенклатурної бюрократії, як відзначає доктор політичних наук, заступник директора Інституту держави і права імені В.М. Корещього НАН України Володимир Павлович Горбатенко, надзвичайно низькі і далекі від справжньої демократії [1, с. 183].

Штат, функції і обов'язки бюрократії потребують коригування та більш якісного і чіткого наповнення. Бюрократ також повинен зрозуміти та усвідомити значення відкритості та демократичності в управлінні.

Для більш ефективного адміністративного реформування було видано Указ Президента України від 9 грудня 2010 № 1085 “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” [7].

Метою адміністративної реформи є створення ефективної системи влади, дерегуляції впливу держави на господарчу діяльність підприємців, оптимізація державних фінансів та системи державного управління в регіонах, підняття її ефективності, ліквідація зайвих рівнів адміністрування і скорочення кількості чиновників і, одночасно, посилення ролі та збільшення повноваження органів місцевого самоврядування, а також подолання корупції. Ця реформа передбачає структурні зміни у виконавчій владі. Всього визначено 6 типів центральних органів виконавчої влади: Міністерство, Служба, Інспекція, Агентство, незалежні регулятори і органи зі спеціальним статусом [7].

Для того, щоб забезпечити координацію здійснення адміністративної реформи в нашій країні було створено робочу групу з питань оптимізації системи органів виконавчої влади та Координаційний центр з упровадження економічних реформ при Президентові України [8].

“Наступним кроком адмінреформи є оптимізація органів управління на регіональному та місцевому рівні, уникнення дублювання функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади та місцевими органами виконавчої влади” [9; 10, с. 4].

Очікуваний результат реформ на місцевому рівні – створення фундаменту для розвитку місцевого самоврядування та максимально повного забезпечення інтересів місцевих громад.

Головною ж метою адміністративної реформи є “суттєве скорочення бюрократичного апарату на місцях, що представляє центральні органи виконавчої влади, а також підвищення дисципліни та якості адмінпослуг у регіонах” [10, с. 4]. У цьому контексті у 2012 році був прийнятий Закон України “Про адміністративні послуги” [11].

Таким чином, реформа має допомогти оптимізувати структури місцевих державних адміністрацій, зменшити чисельність заступників голів держадміністрацій, суттєво зменшить автопарк та інші витрати на функціонування місцевих органів виконавчої влади [10, с. 4].

Одночасно відбувається реформування державної служби. Прийнятий новий Закон України “Про державну службу” [12], який разом з підвищенням вимог щодо кваліфікації та професійного рівня державних службовців має на меті зростання престижу державної служби, залучення до неї молодих і перспективних

працівників через систему професійних та матеріальних стимулів.

На другому етапі адміністративної реформи повинен бути скорочений апарат місцевих державних адміністрацій, що дасть можливість заощадити немалі фінанси.

Основним здобутком вищезгаданого реформування центральних органів виконавчої влади повинен бути розподіл функцій між різними типами цих органів:

- міністерства – розробляти політику;
- служби – надавати громадянам та юридичним особам послуги;
- інспекції – наглядати за дотриманням законодавства;
- агентства – розпоряджатися майном.

Виокремлено основні принципи ліквідації бюрократичних перепон на шляху ефективного проведення адміністративної реформи, залишивши за виконавчою владою лише її прямі функції і розподіливши ці функції між різними типами цих органів: [13], проте на сьогоднішній день даний принцип ще не працює в повній мірі, й далі відбуваються “адміністративні війни” за повноваження між органами виконавчої влади. Міністри воліють не відпускати від себе розпорядчо-майнові функції, а це в свою чергу спонукає до фактичного підпорядкування агенцій міністерствам.

17 березня ВРУ прийняла зміни до Закону України “Про Кабінет міністрів України” [14], і в той же день – Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” [15], що деталізує питання реформування та нові функції центральної виконавчої влади.

Безперечними перевагами цих законів є введення переліку політичних посад (Стаття 6. пункт 3. Закону України “Про Кабінет міністрів” [15] зазначено, що “посади членів Кабінету Міністрів України належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу”, а Стаття 9. пункт 5. Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” [15], наголошує, що “посади першого заступника міністра та заступника міністра (у разі введення) належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу”), що, на нашу думку, фактично легалізує перетворення деяких посадових осіб з бюрократів на політиків, та легітимізує їхню політичну відповідальність перед громадянами України.

На розгляді у Верховній Раді України перебував Проект Закону про державну службу Президента України № 8306 від 25.03.2011 [16], який серед іншого передбачав заборону членства у політичних партіях для державних службовців (норма про обмеження членства в партіях після проведених широких обговорень, нібито з громадськістю, експертним середовищем була знята з порядку денного і закон був прийнятий [12], без даного положення).

Оскільки державна бюрократія в сучасному українському суспільстві характеризується надмірною політизацією то, якраз було б доречно посилити у Статті 13 цього закону вимоги щодо політичної неупередженості державного службовця, використавши досвід країн розвинутої демократії, зокрема правові механізми, які були застосовані у свій час в політичній практиці Німеччини, США та Великобританії.

Наразі має відбутися подальше проведення адміністративної реформи – системне реформування місцевої адміністрації та реформування державної служби на засадах:

- децентралізації (ліквідація надлишкових функцій місцевих органів виконавчої влади, реструктуризація або приватизація державних підприємств, усунення дублювань між місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади);

- узгодженості державного управління з ринковою економікою (Аутсорсинг державних функцій, конкуренція щодо надання державних послуг, скорочення кількості заступників губернаторів, скорочення кількості чиновників, об'єднання посад для більш чіткого розмежування повноважень, розподіл функцій органів місцевого самоврядування, які здійснюються на різних територіальних рівнях);

- інституціалізації служби в органах місцевого самоврядування (становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування через прийняття Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування”, розмежування повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання державних послуг” [13].

Указом Президента України від 18.07.2011 № 769/2011 створено Національне агентство України з питань державної служби, як єдиний орган, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби [17].

Чинний Закон України “Про державну службу” [18], не відповідає, на нашу думку, сучасним викликам становлення демократії в українському суспільстві та принципам функціонування “public administration” (публічної адміністрації) в розвинутих та стабільних демократіях, є фрагментарним і виписаний не на основі уніфікованого підходу.

Нинішньому Закону України “Про державну службу” [18] властиві:

- низький рівень деполітизації державної служби;
- недостатня ефективність механізму запобігання проявам корупції;
- не достатньо чіткий та прозир механізм прийняття та кар’єрного росту на державній службі;
- недостатній рівень якості надання адміністративних послуг.

Метою нового Закону України “Про державну службу” [12] повинно стати законодавча оптимізація діяльності державної бюрократії згідно стандартів ефективного управління в розвинутих та стабільних демократіях.

У Законі України “Про державну службу” від 17.11.2011 № 4050-VI [15] є спроба відмежувати державну службу від інших типів діяльності, політичної зокрема.

У ньому визначається перелік осіб, на яких не поширюється законодавство про державну службу (зокрема, політичні посади, посади працівників прокуратури, яким присвоюються класні чини, суддів, працівників, що виконують в органах державної влади допоміжні та обслуговуючі функції, працівників державних підприємств, установ і організацій, а також військовослужбовців, осіб рядового і начальницького

складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання) [12].

“Це дозволить запобігти наданню статусу державного службовця посадовим особам, ознаки посад яких не відповідають критеріям, визначеним цим Законом, скоротити чисельність державних службовців, зупинити її подальше необґрунтоване зростання, а також досягти чіткої ідентифікації кола державних службовців у сприйнятті суспільства” [13].

“Для відокремлення політичної та управлінської діяльності новим Законом України “Про державну службу” передбачено в державних органах запровадити посаду керівника державної служби, який здійснюватиме управління державною службою в органі державної влади та відповідатиме перед керівником відповідного органу за функціонування державної служби як у апараті так і в цілому в системі органу державної влади. До його функцій належатиме організації проведення конкурсу на зайняття вакантних посад, призначення осіб на посади державної служби та звільнення їх з посад, присвоєння рангів, прийняття рішень про заохочення державних службовців тощо” [19].

Щодо міністерств, то у них відповідно до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” [15] передбачена відповідна посада керівника апарату, а у органах державної служби, у яких така посада відсутня, функції керівника державної служби здійснюватиме керівник органу державної влади.

Реформа державної бюрократії повинна наблизити систему державного управління до стандартів стабільних демократій, модернізувати і професіоналізувати її, підготувати до здійснення масштабних змін.

Проведення адміністративної реформи загаломовується через потребу значної кількості коректив у діюче законодавство в Україні, яке регламентує діяльність різних міністерств та відомств.

“Багато посадових осіб не зацікавлені у покращенні механізмів управління державою, адже чинні непрозорі механізми дають можливості для вирішення питань в ручному режимі із відповідною корупційною винагородою. Серед ряду керівників ходить думка про те що “адмінреформа знову провалиться, а ми залишимося” [20].

Скорочення державних видатків і покращення адміністративних послуг повинно стати пріоритетом адміністративної реформи.

Ю. Мостова та С. Рахманін у своїй статті “Цар велить своїм боярам” у Дзеркалі тижня підбивають короткі підсумки адміністративної реформи в Україні.

По-перше, сам по собі факт початку адміністративної реформи позитивний. Роздутий держапарат, дублювання функцій, надзвичайна доступність змін правил гри, 11 тис. держпідприємств, які надають платні послуги населенню, – словом, система реформування потребувала. На цьому шляху помилки неминучі. Проте рух у цій ситуації набагато краще застою.

По-друге, автори адміністративної реформи ставили перед собою мету максимально оздоровити держапарат, позбавивши його хронічних хвороб, які породжували корупцію, зловживання, неефективність. Підняти продуктивність праці та коефіцієнт корисної дії неза-

лежно від персоналій, які очолюють те чи інше міністерство, агентство, службу або інспекцію. Таке цілевизначення задекларовано як президентом в указі, так і архітекторами проекту в інтерв'ю “четвертій владі” [21].

По-третє, адміністративна реформа для чиновників – це завжди боляче й неспокійно: декого виводять зі штату, конкурсний відбір, коли посад менше, ніж було до реформи, дострокові звільнення з нагрітих крісел тощо, але можливо вихідна допомога чималого розміру пом'якшить їм скруту і поневіряння.

По-четверте, ще більше турбує проблема – як заявлена адмінреформа позначиться на житті десятків мільйонів громадян України, і чи позначиться взагалі? Практично одночасно проводили адмінреформи наші сусіди – Грузія і Росія. Реформа в першій дала змогу реалізуватися громадянам, а в другій – бізнесменам від влади. Як буде в Україні – покаже практика [21].

На сьогодні поки що і надалі, однією з великих перешкод на шляху модернізації української держави і суспільства залишається застаріла адміністративна система, яка вже давно ні за структурою, ні за функціями не відповідає потребам сучасності.

В Україні до останнього часу фактично існує тотальна бюрократизація, яка обмежує та тотально контролює майже всі сфери суспільства та паралізує громадську ініціативу.

Тому пріоритетним завданням адміністративної реформи є зміна філософії державної бюрократії в усіх сферах громадського життя, подолання чи хоча б мінімізація її споконвічної спрямованості на бюрократизацію, вироблення дієвих механізмів дебіюкратації, створення ефективних запобіжників дебіюкратації з боку громадянського суспільства. Переназва радянської номенклатури в національну бюрократії не реалізовує завдань демократизації.

Потрібно мінімізувати та обмежити адміністративне втручання державної бюрократії в різні сфери громадського життя, але в першу чергу особливо в сфері політики та економіки, що допоможе зліквідувати негативні наслідки, які породило зрощування державної бюрократії з фінансово-промисловими групами. Не менш важливим є переосмислення участі громадянського суспільства і його інститутів в “public administration”.

Особливе значення в контексті становлення демократії в сучасному українському суспільстві має подолання закритого, „кумівського”, “непотистського”, “патримоніального” підходу до державно-бюрократичних призначень.

Список використаних джерел

1. Демократія. Управління. Бюрократія: Монографія / В. Цветков, В. Горбатенко. – К. : Вид-во “Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького”, 2001. – 344 с.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України N 810/98 від 22.07.1998 [Електронний ресурс] // Інтернет-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98> (22.07.1998). – Назва з екрану.
3. Про систему центральних органів виконавчої влади. Указ Президента України від 15.12.1999 № 1572/99. [Електронний ресурс] // Інтернет-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1572/99> (15.12.1999). – Назва з екрану.
4. Современный философский словарь / Под ред. д.ф.н. проф. В.Е. Кемерова. – Лондон, Франкфурт-на-Майне, Париж, Люксембург, Москва, Минск / ПАНПРИНТ, 1998. – 1064 с.

5. Авер'янов В. Адміністративна реформа. Науково-правове забезпечення / В. Авер'янов // Віче. – 2002. – № 3. – С.19-23.

6. Авер'янов В.Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 24-30.

7. Указ Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 09.12.2010 / Урядовий кур'єр. – 2010. – 14 грудня.

8. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава. Програма економічних реформ 2010 – 2014 роки // [Електронний ресурс]. // Офіційне інтернет-представництво Президента України – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf – Назва з екрана.

9. Альтинг фон Гейзнау Франц. Как совершить переход к правовому обществу? / Альтинг фон Гейзнау Франц. – М., 1997. – С. 30.

10. Президент взяв участь у відкритті десятої сесії Верховної Ради шостого скликання // Резонанс № 10. – 2012. – С.40 [Електронний ресурс]. – Назва з екрану. – Режим доступу: archive.nbuv.gov.ua/Siaz/Rezonsans/.../rez10.pdf – Назва з екрану.

11. Закон України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 № 5203-VI // [Електронний ресурс]. Назва з екрану. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (06.09.2012). – Назва з екрана.

12. Закон України “Про державну службу” від 17.11.2011 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17> (17.11.2011). – Назва з екрана.

13. Позиційні матеріали щодо основних положень Закону України “Про державну службу” (нова редакція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу http://visnik.press.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2645:2012-02-07-09-27-12&catid=35:2010-03-24-23-15-16&Itemid=27 – Назва з екрану.

14. Закон України “Про Кабінет Міністрів України Верховна Рада України” № 2591-VI від 07.10.2010 р. [Електронний ресурс] // Інтернет-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2591-17> (07.10.2010) – Назва з екрана.

15. Закон України “Про центральні органи влади” № 3166-VI від 17.03.2011 р. // Голос України. – 2011. – 9 квітня.

16. Проект Закону про державну службу Президента України № 8306 від 25.03.2011 [Електронний ресурс] // Інтернет-портал Верховної Ради України. – Режим доступу: http://wl1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=39999 – Назва з екрану.

17. Указ Президента України “Питання управління державною службою в Україні” від 18.07.2011 № 769/2011 / Офіційний веб-портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/186/93> (18.07.2011). – Назва з екрану.

18. Закон України “Про державну службу”: за станом на 24 січня 2008 року / Верховна Рада України. – Офіц. вид. – К. : Парламентське видавництво, 2008. – 22 с.

19. Презентаційні матеріали щодо основних положень Закону України “Про державну службу” (нова редакція) для коментування у ЗМІ [Електронний ресурс]. // Режим доступу: <http://nads.gov.ua/sub/odeska/ua/publication/content/33611.htm?s398224032=8252fb8a6240e0c16601cfb81a621ffd> – Назва з екрану.

20. Виконання програми реформ в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://real-politics.org/stan-vykonannya-programy-reform-v-ukrajini/> – Назва з екрану.

21. Мостовая Ю., Рахманин С. “Царь велит своим боярам...” [Електронний ресурс] // Зеркало недели. – № 46, 10 декабря 2010, 18:14. – режим доступу: http://gazeta.zn.ua/POLITICS/tsar-velit_svoim_bojaram.html (10.12.2010). – Назва з екрану.

Batrymenko O.V., doctor of political sciences, associate professor of political science, National University of Kiev Taras Shevchenko (Ukraine, Kiev), gileya.org.ua@gmail.com

Reform of the state bureaucracy in post-soviet Ukraine

The article investigates the administrative reform in independent Ukraine. Special attention is paid to the problems of reforming the national bureaucracy in terms of democracy in Ukraine.

Keywords: bureaucracy, democracy, bureaucratization, administrative reform, political power, policy, state.