

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОЇ БЮРОКРАТІЇ

Радей А.С.

викладач НТУУ "КПІ"

В статье исследуются проблемы и перспективы реформирования украинской бюрократии. На основе опыта развитых демократических государств предлагаются новые концептуальные подходы к повышению эффективности украинской бюрократии.

The article is a study of the current state of Ukrainian bureaucracy and its reforming prospects. Some new approaches are offered with a view to a greater efficiency of the Ukrainian bureaucracy, as based on the methods and experience of the developed democracies.

В статті досліджуються проблеми і перспективи реформування української бюрократії. На основі досвіду розвинених демократичних країн пропонуються нові концептуальні підходи до підвищення ефективності української бюрократії.

Ключові слова: бюрократія, корупція, демократичне суспільство.

Незважаючи на те, що в діяльності сучасної української бюрократії переважають негативні риси і тенденції, слід зазначити, що бюрократія залишається важливим складовим елементом політичної системи. Проаналізовані вище дисфункції української бюрократії свідчать про глибоку системну кризу сучасної управлінської моделі. Що, в свою чергу, зумовлює необхідність реформування управлінських інститутів і пошуку нових моделей, які б були позбавлені зазначених вад. В першу чергу, в проведенні реформ слід спрямувати зусилля на остаточне подолання принципів командно-адміністративної системи, що залишились в спадщину від Радянського Союзу. Пристосувавшись до нових умов, змінивши зовнішній вигляд без зміни сутності, пострадянська система "...пожертвувала ідеологічними догмами і окремими політичними посталями задля збереження властивого їй способу, моделі регулювання соціально-економічних відносин" [2, с.21]. Якісна зміна бюрократичної моделі управління зовсім не означає її послаблення, адже демократичний режим може бути ефективним лише за умов сильного керівного апарату. Саме ефективне керівництво стає запорукою стабільного демократичного суспільства. Відтак, пріоритетним напрямком у пошуку нових моделей професійної бюрократії має стати вдосконалення владної вертикалі за умов збереження і подальшого розвитку демократичних принципів керівництва.

В сучасній Україні, як і в інших державах пострадянського простору, що перебувають в перехідному, реформаційному процесі, надзвичайно гостро відчувається потреба в створенні професійного та некорумпованого прошарку

державних службовців. На думку дослідника Є. Невмержицького, слід використати післявоєнний досвід країн Західної Європи, які сформували сучасні державні правові інститути. "В основу їх формування і функціонування покладені принципи, згідно з якими середня ланка виконавчої влади виконує свої буденні функції, незалежно від приходу до влади тієї чи іншої політичної сили. Кадрова політика на цьому рівні не керується розподілом посад лише з урахуванням партійності або політичної лояльності претендента на посаду. В Європі не працюють за принципом "свій - чужий". Там, коли в результаті виборів змінюється владна верхівка, чиновницький апарат середнього рівня, на якому тримається фундамент держави, залишається в основному незмінним" - зазначає дослідник. [1, с.322]. Саме такий підхід застосовується і в інших розвинених країнах – США, Канаді, Японії. Зміна при владі різних політичних сил жодним чином не позначається на роботі державного службовця – бюрократа. Його посада є політично нейтральною, з гарантією незмінності і фіксованою заробітною платнею на термін дії контракту. Важливою особливістю держслужбовця є відсутність приватного бізнесу і політична нейтральність.

Сучасні реформатори в країнах розвинутої демократії дотримуються принципу політичної нейтральності при прийнятті на роботу або призначення на посаду державного службовця. Адже демократичні принципи формування влади передбачають періодичну зміну в правлячій верхівці різних політичних партій і в таких умовах кадрова ротація державних чиновників несумісна з застосуванням політичних преференцій.

Стану сучасного українського бюрократа притаманна невизначеність і повна відсутність соціальних гарантій, що підштовхує його до максимального використання своєї посади у власних цілях, пошуку додаткового заробітку у незаконний спосіб. Подоланню цієї негативної тенденції сприяла б західноєвропейська модель контрактного оформлення робочих стосунків. Інститут держслужби має стати аполітичним, що, з одного боку, додасть впевненості і стабільності роботі чиновника, з іншого – сприятиме більш м'якій зміні керівництва держави. За таких умов на перший план виходять більш якісні критерії відбору службовця – не належність до правлячої політичної сили, а фахова освіта, компетентність, досвід роботи. Сучасне українське суспільство потребує чітких правил та правових основ як для найму, так і для звільнення службовця, визначення критеріїв оцінки кожного кандидата на ту чи іншу посаду. Для ефективної праці в сучасних умовах демократичного плюралізму і багатоукладної економіки особливої ваги набуває професіональний рівень управлінця. Адже від нього залежить оптимальна реалізація владних рішень.

Корупція – головна вада сучасної управлінської системи багатьох держав і України в тому числі. Це ганебне явище перестало бути проблемою якоїсь окремої країни і, стаючи транснаціональним явищем, створює загрозу стабільності державної влади, руйнує повагу до неї з боку суспільства. Подолання цього зла і є головною метою будь-якої реформи. Тому системне реформування державної служби є нагальною потребою суспільства. І в майбутніх перетвореннях бюрократичної системи слід враховувати, окрім порядку формування органів влади, багато інших факторів. Таких, зокрема, як співвідношення між заробітною платнею в приватному і державному секторах, роль корупції у конфлікті інтересів різних політичних груп, що впливають на прийняття державних рішень, рівень відповідальності державного службовця та багато іншого.

Задля ефективного протистояння корупції слід застосовувати не тільки формально-юридичні методи боротьби, такі, як підсилення наглядових, контролюючих заходів з боку суспільства, а й соціокультурні. До них слід віднести заходи, спрямовані на формування негативного ставлення до корупції з боку самих службовців. Подоланню цього негативного соціального явища сприяла б етична і психологічна перебудова людей. Слід

спрямувати зусилля на подолання бюрократичних стереотипів, що склалися в самій бюрократичній свідомості. Тобто працівник бюрократичного апарату повинен сам усвідомити своє місце і роль у складних процесах управління і керівництва суспільством, прийти до подолання бюрократизованої свідомості й поведінки. Внутрішня переконаність в тому, що він по праву займає своє місце в ієрархії влади, працює не на власний інтерес чи формальний показник, виводить на перше місце в системі пріоритетів кінцевий соціальний ефект. Таким чином може виявитися громадянська позиція чиновника – бюрократа. Так, наприклад, в багатьох країнах успішно застосовуються кодекси честі державного службовця, основні засадничі принципи яких спрямовані на внутрішнє виявлення і викорінення корупції. Такий кодекс був би надзвичайно корисним і для української бюрократії, але тільки в тому випадку, коли змінилося б ставлення до корупції з боку всього суспільства. Без такої зміни проголошення будь-яких моральних принципів, кодексів і етичних норм матиме виключно декларативний характер і жодним чином не покращить ситуацію. Для прикладу – в США понад 15 років існує в системі виконавчої влади спеціальна структура, Офіс з урядової етики. Його головне завдання – запобігання впливу особистих чи корпоративних інтересів на виконання держслужбовцями своїх обов'язків, забезпечення дотримання ними встановлених етичних стандартів і правил поведінки. Крім цього, Офіс дбає про формування у суспільства впевненості в тому, що службовці виконують свої обов'язки на засадах неупередженості і сумління. До основних напрямків його діяльності належать: загальне керівництво програмами забезпечення виконання службовцями етичних стандартів в кожному міністерстві чи відомстві; створення і своєчасне оновлення єдиної нормативно-правової бази забезпечення службової етики у виконавчій владі; просвітницька робота серед держслужбовців, підготовка методичних матеріалів, посібників зі службової етики, проведення семінарів і тренінгів. Директора Офісу призначає президент і затверджує сенат на п'ятирічний термін.

Взагалі державні службовці в США, що належать до виконавчої гілки влади, знаходяться під пильною увагою з боку держави. Для них написані "Стандарти етичної поведінки для службовців виконавчої гілки влади" (Standards of Ethical

for Employees of the Executive Branch). На сторінках цього документу детально викладені загальні норми і правила, а також порядок їх застосування із прикладами, перелік виключень з правил.

З 14 головних принципів державної служби, що викладені в "Стандартах", більше половини стосуються запобігання впливу на роботу держслужбовця будь-яких приватних інтересів – чи бізнес-структур, чи його власних. Документ прописує службовцю прийнятні схеми поведінки у випадках, коли виникає можливість або спроба застосування такого впливу. Якщо розглянути структуру документу, то слід звернути увагу на основні розділи, назви яких говорять самі за себе: "Подарунки із зовнішніх джерел"; "Конфліктуючі фінансові інтереси"; "Неупередженість у виконанні офіційних обов'язків"; "Неправомірне використання посади"; "Зовнішня діяльність (оплачувана діяльність за межами установи)". В кожному розділі проводиться аналіз ситуацій, в які може потрапити держслужбовець при виконанні своїх обов'язків.

Слід зазначити, що законодавча і судова влади в Сполучених Штатах мають власні системи з забезпечення службової етики. Так в кожній з палат Конгресу існує відповідний комітет з етики, юрисдикція якого поширюється як на депутатів, так і на співробітників апарату. Подібні структури діють і на рівні місцевої влади. Забезпеченням дотримання службової етики переймаються також міністерство юстиції, ФБР, прокуратура, податкові служби. Наявність такої розгалуженої мережі свідчить про те, наскільки важливим для держави і громадянського суспільства є ефективне функціонування керівних органів, що існують на гроші платників податків [4, с.2].

Якщо звернути увагу на українські реалії, то можна констатувати відсутність інституціонального забезпечення дотримання держслужбовцями етичних норм. З восьми його головних обов'язків, визначених в статті 10 чинного Закону "Про державну службу", жодна не містить прямої заборони на використання офіційної посади у власних інтересах. Етиці держслужбовця присвячена стаття 5 Закону, що містить всього три побажання. А саме: перше – "сумлінно виконувати свої службові обов'язки"; друге – "з повагою відноситись до громадян, керівників і співробітників, дотримуватись високої культури спілкування"; і третє – "не допускати дій і вчинків, що можуть зашкодити інтересам

державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця".

У Міністерстві юстиції України 7 листопада 2000 року було зареєстровано "Кодекс державного службовця", що є чинним і сьогодні. Документ містить низку цілком слушних норм, застосування яких в державній службі значно знизило б рівень корупції. Цей кодекс було затверджено наказом керівника Держслужби, яка має незначний вплив на інші виконавчі структури, що свідчить про низький правовий статус документа. В суспільстві відсутні дієві механізми боротьби з корупцією, що призводить до викривлення ціннісних орієнтацій в масовій свідомості.

Масове застосування корупційних механізмів в суспільно-політичному і економічному житті сучасного суспільства призвело до суттєвих змін у свідомості людей. Російський фонд "Індем" проілюстрував це соціологічними даними: 46% респондентів відповіли, що корупція "руйнує нас і нашу владу", отже давати хабарі не слід; але стільки ж опитаних дотримуються протилежної точки зору, стверджуючи, що корупція це "необхідна частина нашого життя", що "цього можна уникати, але з хабарами легше робити справу" [6]. Саме таке ставлення до корупції, яка водночас є злочином, але злочином за обопільною згодою обох сторін, має бути подолане.

Сучасне українське суспільство сприймає бюрократію саме як "абсолютне зло", і водночас, вважає престижними чиновницькі посади. Такий дуалізм у сприйнятті бюрократії, як джерела корупції і зловживання владою з одного боку, і визнання престижності бюрократичних посад з іншого, свідчить про правовий нігілізм і низький рівень політичної культури суспільства. А правовий нігілізм, який останнім часом досяг в Україні критичного рівня, і корупція – явища взаємообумовлені. Вони наочно характеризують суспільні настрої, ставлення людей до закону і інститутів влади. І в цьому сенсі корупція виступає своєрідним дзеркалом суспільства, рівнем його моральної і правової свідомості, економічного, політичного і правового стану. Таким чином, корупція відображає основні соціальні процеси, що відбуваються в державі і суспільстві, сигналізує про неефективність влади, недосконалість найбільш важливих державних та суспільних інститутів.

Свідомою такої недосконалості можна вважати низьку ефективність кампаній по боротьбі з корупцією, антикорупційних

законів і політичних програм, що проголошували боротьбу з цим лихом своїм пріоритетним напрямком. Отже, формально-юридичних методів боротьби – контролю і покарання – виявляється замало. Слід приділити більше уваги методам, спрямованим на зміну суспільного відношення до цієї проблеми. Як зазначає український економіст В. Мандибур, "...наша проблема корупції має глибинні корені і пов'язана із тотальною аморальністю суспільства. У нас існує проблема чесних людей, а також механізмів, що введуть незворотну відповідальність у санкціях... Держава – це комітет з управління справами народу. Однак, якщо люди, що перебувають на її чолі, не сумлінні, то це буде комітет із набивання власних кишень" - вважає дослідник [5].

Саме тому в суспільній свідомості слід формувати нову систему цінностей і ціннісних орієнтацій, спрямовану на різке несприйняття корупції як нормального, буденного і розповсюдженого явища. Для цього, в першу чергу, слід підвищувати рівень правової свідомості населення, знання громадянами своїх прав і свобод а також механізму їх реалізації, правових способів захисту власних інтересів. Атмосфера суспільної нетерпимості до корупційних способів вирішення питань призведе до їх суттєвого зменшення. І хоча трансформація суспільного ставлення до корупції – надзвичайно складне завдання, без цього досягти суттєвих результатів неможливо.

Проблему реформування сучасної української бюрократії не варто зводити лише до боротьби з корупцією. Аналіз цього складного, багатоаспектного явища, його ролі і функцій слід проводити в органічному зв'язку суспільства і політичної системи. Бюрократія як соціальний феномен є похідною від політичного режиму суспільства. Тому неможливо дослідити це явище та визначити форми й методи впливу на нього ізольовано від соціально-економічного контексту суспільства та його політичної системи.

Суспільно-політичний устрій України перебуває в перманентному стані системних змін, пошуку оптимальної моделі. Тому організації і функціонуванню бюрократично-управлінської системи країни притаманна перехідна нестійкість. Осмислення нової, унікальної української соціокультурної та духовної ситуації, в контексті якої ставиться під сумнів класична спадщина взагалі, та її модерністський

дискурс про статус бюрократії, переконує в практичній значущості дискурсу про бюрократію, адже його теоретична артикуляція є водночас і способом формування нових управлінських моделей, з якими небезпідставно пов'язується поступ України в майбутнє.

Беззаперечним є стратегічний курс на побудову модерного, демократичного суспільства з високими соціальними стандартами і ринковою економікою, що декларують всі без виключення вітчизняні політичні сили і їх лідери. Та безсистемність, відсутність особистої зацікавленості правлячого класу в побудові такого суспільства (всупереч власним деклараціям) призводить до слабкості ринкових і демократичних інститутів в державі. У політичному сенсі Україна сьогодні являє собою авторитарно-олігархічну систему управління. Квазіринкові відносини увібрали в себе елементи минулого радянського соціалізму, дикої конкуренції 90-х років XX століття, злочинне привласнення держави чиновництвом і породили олігархічний напівкапіталізм.

Найважливішим завданням, що стоїть сьогодні перед суспільством в сенсі реформування бюрократичної моделі, це формування демократичної влади і відповідного апарату управління в країні. Завдання це надзвичайно складне, враховуючи історичний досвід країни, яка ніколи не жила в умовах демократії. Потрібне формування нового підходу до життя і нового ставлення до дійсності, глибинні соціокультурні зміни. У населення і особливо у старої і нової бюрократії відсутні традиції і звички організовувати свою діяльність у відповідності до демократичних норм і принципів. Більшість українського народу, рівень життя якого знаходиться на критичній позначці, переймається проблемою елементарного виживання в сучасних умовах. Це, в свою чергу, не тільки знижує соціально-політичну активність суспільства, а й викликає апатію, розпач, гіпертрофований песимізм. Держава і її населення живуть кожен своїм, не зрозумілим одне одному життям.

Якщо ж спробувати описати українську демократію не як абстрактну модель, а як об'єктивну реальність, то стає очевидним, що за наявності низки формальних атрибутів відсутнє реальне забезпечення прав і свобод людини, країна знаходиться в стані хаотичного руху а народ – в стані зuboжіння. Такий стан зумовлений відсутністю адекватної матеріальної і

духовної бази. Ці соціальні категорії можуть розвиватися в діалектичній єдності.

Історія незалежної України починалася з таких програмних документів як Декларація про державний суверенітет та Акт проголошення незалежності, основні положення яких мали на меті встановлення демократичного ладу, заснованого на цінностях, що найповніше відповідають природі і інтересам людини. На жаль, можна констатувати, що суспільна практика пішла іншим шляхом. Спочатку вся інтелектуальна енергія суспільства була спрямована на нищівну критику старого режиму, що ніяк не сприяло позитивним перетворенням. В емоційному розпалі була зруйнована стара політична й економічна система, що призвело до втрати стабільності і керованості суспільством. Авторитет держави сьогодні, як ніколи, низький, а чиновника-бюрократа - негативний. Перехід до ринкової економіки асоціюється в масовій свідомості зі спадом виробництва, криміналізацією багатьох сфер суспільного життя, спекуляцією, корупцією. Нова стара бюрократія створила розгалужену мережу владних привілеїв, адміністративно-дозвільну систему керівництва економікою. На сьогодні в країні майже відсутні ознаки цивілізованої країни: поваги до людей з боку держави, поваги до влади з боку людини. Відсутні незалежні й гідні засоби масової інформації, ефективне самоврядування, стандарти високої політичної культури й гуманізму. На догоду владним структурам і апріорним схемам бюрократичний апарат намагається наповнити дійсність формальним демократичним змістом. Накопичений внаслідок цього деструктивний соціальний потенціал може призвести до катастрофічних наслідків.

Слід зазначити, що на процес реформування управлінської бюрократичної моделі в Україні впливають такі фактори, як несформованість і невизначеність соціальних цінностей суспільства. На тлі відкинутих старих цінностей, таких, як соціальна рівність, колективізм, егалітаризм, патерналізм тощо – нові цінності ліберального суспільства (свобода підприємництва, рівність можливостей, диференціація доходів) ще не сформовані в свідомості людини. А це значною мірою обумовлює відсутність соціальної консолідації суспільства. У соціальному аспекті українське суспільство продовжує ділитись на прихильників ринкових відносин, утвердження демократичних засад з одного боку і прибічників адміністративних методів управління і державного соціалізму з іншого.

Формування системи нових соціальних цінностей, поряд з іншими чинниками становлення позитивної соціальної динаміки, є головною детермінантою цивілізованої стратифікації суспільства, його соціальної стабільності і єдності. У новому баченні шляхів практичного вирішення багатьох інших соціальних завдань, в усвідомленні своїх економічних, політичних і духовних інтересів українське суспільство продовжує залишатись невизначеним і розмитим. Відсутність структурованості і стратифікованості суспільства проявляється і в усвідомленні його членами соціально-групової спорідненості, коли кожен веде боротьбу за виживання самостійно, фрагментарно утворюючи зв'язки з обмеженим колом спільників. Відсутність усвідомлення спільних інтересів серед представників всіх суспільних класів і страт означає, що нація не має чітких орієнтирів на майбутнє.

Можна стверджувати, що реформування бюрократії як частини державного апарату неможливе без створення концептуальних основ суспільного розвитку, запровадження конкретних механізмів трансформації українського суспільства в ринкову демократичну систему. Тому що змінити співвідношення позитивних і негативних рис бюрократії на користь позитивних і домогтися її високоефективної роботи може лише демократично влаштоване суспільство. У сучасному українському суспільстві процес становлення демократичного політико-управлінського апарату буде достатньо довгим і хворобливим. Ці труднощі об'єктивно пов'язані з демонтажем патерналістських партійно-державних способів управління, що залишились у спадщину від командно-адміністративної системи, а також суттєвими прорахунками і хаотичністю в здійсненні курсу пострадянських реформ.

Сучасне українське суспільство потребує нової соціально-ефективної моделі бюрократичного апарату, який мав би особисту зацікавленість у вирішенні проблем, що стосуються розвитку суспільства в цілому. Новий управлінський клас в своїй діяльності має орієнтуватись не на вузькокорпоративні егоїстичні інтереси, а на інтереси суспільного розвитку. Такий переорієнтації має сприяти розширення демократичних засад в соціальному житті. "Тільки розвинені демократичні інститути і гласність, культура управління, високий авторитет закону, регульована ринкова економіка в поєднанні з ефективним

самоврядуванням можуть забезпечити ефективність в боротьбі з бюрократизмом" - вважає вітчизняний дослідник В. Цвєтков [3, с.295]. Управлінська культура повинна базуватись на принципово новій, демократичній системі зв'язків як всередині своїх структурних підрозділів, так і у відносинах з громадянським суспільством, різними неполітичними елітами (науковими, творчими, бізнесовими тощо), поважати їх самостійність і не застосовувати до них бюрократичного диктату чи політичного тиску. Але демократизм управлінських бюрократичних структур має стосуватись виключно процесу пошуку рішень, що буде підсилений диктатурою закону, обов'язковістю його виконання. Тобто диктатура дотримання закону при виконанні рішень поєднуватиметься з демократизмом контролю за їх виконанням. Якщо реформування бюрократичних структур відбуватиметься за такими принципами, це дасть змогу ефективно вирішувати найважливіші суспільні завдання, а саме: створити в стислі терміни потужну технологічну базу суспільного виробництва; досягти зростання економічних показників; підтримати розвиток науки, освіти, культури; збільшити кількість дієвих і реальних інститутів громадянського суспільства а також перетворити вітчизняну бюрократію з соціально-класового інструменту у професійний.

Усвідомлення і подальше вирішення цих завдань слугуватиме показником професійності і ефективності влади, її життєздатності і, в кінцевому рахунку, її легітимності і авторитету. Реформування управлінських бюрократичних структур справа надзвичайно складна, вона потребує нових теоретичних підходів і соціальних технологій. Але без вирішення цього завдання неможливо побудувати сучасне демократичне суспільство.

Література

1. Невмержицький Є.В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії: Монографія. – К.: КНТ, 2008. – 368 с.
2. Павленко Р., Рябов С. Динаміка громадянського суспільства в Україні // Нова політика. – 1996. - № 5. – С. 16-26.
3. Цветков В.В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: Монографія. – К.: ТОВ "Видавництво "Юридична думка"", 2007. – 336 с.
4. Юрий Якименко: "Госслужба по правилам: о пользе того, как полезно учиться у других", "Зеркало недели", №44(572) 12.11.2005.
5. http://dialogs.org.ua/dialog.php?id=56&op_id=943#943
6. <http://www.indem.ru/corrupt/whoww/index.htm>