

УДК 35.08:328.185

Р. О. ДРОЗД

## **РОЗМЕЖУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ І АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСАД НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ЯК ДІЄВИЙ СПОСІБ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ**

*Наведено аналіз практичного застосування принципів професіоналізму і політичної нейтральності на державній службі в Україні, висвітлено зв'язок між політичною нейтральністю на державній службі та ефективністю запобігання корупції. Обґрунтовано необхідність визначення засадничих принципів політичних і адміністративних посад, розроблення механізму розмежування політичної та адміністративної складової у сфері державного управління.*

*Within this article the analysis of practical application of the principles of professionalism and political neutrality of the civil service in Ukraine is shown, the link between political neutrality of civil service efficiency and preventing corruption is highlighted. It has also a deep determination of necessity to identify fundamental principles of political and administrative positions and elaboration of a mechanism for separation of political and administrative component of public administration.*

**Ключові слова:** політичні і адміністративні посади, професіоналізм, державна служба, запобігання корупції, політична нейтральність.

Прогресивний розвиток будь-якого суспільства можливий за багатьох об'єктивних умов. Однією з найважливіших із них є реформування системи державної служби відповідно до сучасних потреб демократичного суспільства.

І хоча після серпня 1991 р. Україна достатньо швидко вибудувала виконавчу вертикаль влади, однак головною вадою створеної системи державного управління була її нездатність генерувати та впроваджувати реформи, життєво необхідні для держави і суспільства.

До того ж, ситуація ускладнюється тим, що останнім часом зміна правлячої верхівки в Україні супроводжується черговою масштабною ротацією керівного складу органів виконавчої влади. Сьогодні на рівні міністерств, обласних державних адміністрацій йдуть процеси, які не узгоджуються не лише з теоретичними, науковими постулатами щодо державної служби, а й з чинним законодавством. Новими міністрами та головами держадміністрацій зміщуються не лише заступники, а й керівники департаментів, управлінь, відділів. А невмотивовані реорганізації структурних підрозділів, що полягають лише у зміні їх назви, наводять на сумну думку про пріоритетність не управлінської доцільності, а бажання та інтерес претендентів покерувати саме в певній галузі. Зникає логіка державного управління, його наступництва, вимоги стабільності державної служби ігноруються та порушують основні засади її функціонування. Чергова, а тому вже звична заміна в держапараті

“чужих” на “своїх” рельєсно виявляє відмінність вітчизняної практики урядування від європейської, де становище чиновників не визначається зміною владних політиків.

Усе це спонукає критичніше поглянути на проблему, виявити причину сьогоденішніх негараздів і визначити можливі шляхи її вирішення.

Як засвідчує історичний та європейський досвід, вирішення даної проблеми полягає в чіткому розмежуванні політичних та адміністративних посад.

Таке розмежування є можливим за умов чіткого визначення відмінностей між адміністративною і політичною функціями в державному управлінні.

Різні аспекти проблем реформування державної служби, розмежування політичних і адміністративних посад, запобігання корупції у сфері державного управління досліджуються в наукових працях В. Авер'янова, Ю. Битяка, О. Валецького, С. Дубенко, В. Захарченка, І. Коліушка, Г. Лелікова, В. Мельниченка, Т. Мотренка, Н. Нижник, О. Оболенського, О. Оболонського, О. Петришина, І. Розпутенка, В. Сороко, І. Сурай, В. Тимошука, В. Токовенко, В. Цветкова та ін.

Так, В. Авер'янов аналізує теоретичні засади та правові механізми реформування державної служби. Г. Лелікова досліджує організаційно-правові засади формування та функціонування державної служби в Україні. У роботах О. Оболонського висвітлено питання історичної еволюції та світового досвіду реформування інституту державної служби. Спільна публікація І. Коліушка, В. Тимошука висвітлює політичну складову проблеми розмежування політичних та адміністративних посад державному управлінні. О. Оболенський розкриває сутність поняття політичної та адміністративної посад. В. Цветков розглядає особливості запровадження посади державного секретаря в центральних органах виконавчої влади. І. Розпутенко аналізує можливі загрози внаслідок здійснення незбалансованого розмежування політичної та адміністративної складової державного управління. Спільне дослідження О. Валецького і С. Конончук стосується аналізу функціонування інституту державних секретарів в Україні протягом 2001 – 2003 рр. Дослідження Ю. Битяка присвячено проблемам законодавчого регулювання державно-службових відносин. В. Токовенко розглядала проблеми взаємовідносин та оптимізації взаємодії політичного керівництва і державного управління. О. Петришин усебічно вивчав правовий режим державної служби. В. Мельниченко розглядає розмежування політичних і адміністративних посад як чинник стабілізації державного управління. Дисертацію В. Захарченка присвячено комплексному аналізу специфіки адміністративно-правового розвитку інституту державної служби в умовах реформування системи державного управління.

Проте серед невирішених повністю частин загальної проблеми є розгляд у безпосередньому взаємозв'язку питань щодо політичної нейтральності службовців, розмежування політичних й адміністративних посад і запобігання корупції на державній службі як складових реформування державної служби.

Тому метою даної статті є дослідження щодо застосування принципів професіоналізму і політичної нейтральності на державній службі в Україні, висвітлення зв'язку між політичною нейтральністю на державній службі, збалансованістю адміністративної і політичної складової державного управління та ефективністю запобігання корупції.

Досягнення зазначеної мети зумовлює вирішення таких завдань: розкриття сутності понять “політична посада”, “адміністративна посада”, “управлінські патології”, “корупція”, “конфлікт інтересів”; аналіз обставин, які виникали у процесі здійснення розмежування політичних та адміністративних посад під час впровадження адмінреформи; обґрунтування необхідності розмежування політичних і адміністративних функцій в державному управлінні.

Як зазначали В. Вільсон і Ф. Гуднау, у державному управлінні діяльність може бути лише двох видів: політична та адміністративна [8]. Дихотомія співвідношення політики та управління, як зазначає Дуант Уалдо в роботі “Адміністративна держава”, усе ще залишається сутнісною характеристикою державного управління. Стійку позицію має формула “політика – адміністрація”, зміст якої полягає в тому, що державна діяльність поділена на дві частини – рішення та виконання.

Таким чином, управлінська діяльність у сфері державного управління має два різновиди залежно від виконуваних функцій і мети діяльності, тобто політична та адміністративна. Метою політичної діяльності є встановлення стратегічних пріоритетів розвитку суспільства, метою ж адміністративної діяльності є виконання й тактичне впровадження обраної стратегії.

Основні параметри розмежування політичної й адміністративної складової управлінської діяльності в державному управлінні можна відобразити таким чином (табл. 1) [12].

Таблиця 1

Основні параметри розмежування політичної та адміністративної складової управлінської діяльності

<i>Політична складова</i>	<i>Адміністративна складова</i>
Ціннісне, ідейне	Безціннісне, інструментальне
Пріоритет інтересів і потреб людей	Пріоритет норм, регламентів, інструкцій
Загальні завдання спільнот	Спеціальні, вузькоспеціалізовані, конкретні завдання
Орієнтація на перспективу	Ситуативна орієнтація
Домінування функцій планування та мотивації	Домінування функцій організації та контролю
Творчий, нестандартний характер завдань	Стереотипність, рутина
Пов’язане насамперед із вищими щаблями влади	Пов’язане насамперед із нижчими щаблями влади

Наведене має суттєве значення для з’ясування методологічних засад демаркації адміністративного та політичного в державному управлінні.

Виявляється, що, на відміну від адміністративної роботи, яка здійснюється згідно з чинними правилами, законами або розпорядженнями (тобто формалізованої діяльності), власне політична діяльність пов’язана із завданням встановлення нових формальних умов. Тобто політика виникає в середовищі, де потрібно приймати нові рішення, які не мають аналогів у минулому. Натомість у ході буденної адміністративної роботи поточні справи вирішуються відповідно до вже наявних регламентацій, правил і настанов, тоді як політика має справу з тими проблемами, які вже неможливо розв’язати за допомогою раніше формалізованих установлень.

Політична складова націлена на встановлення нових форм здійснення адміністративної діяльності державних органів. Натомість адміністративна система має бути побудована таким чином, щоб максимально сприяти реалізації прийнятого політичного рішення.

Таким чином, між політичними і адміністративними посадами державної служби мають існувати суттєві відмінності.

У таблиці 2 відображено ці відмінності між політичними й адміністративними посадами щодо процедури призначення та звільнення з посади, відповідальності, характеру діяльності та рішень, що приймаються, позиціонування щодо політичних сил, професійної компетентності [3].

Таблиця 2  
Відмінності між політичними й адміністративними посадами

<i>Функціональні відмінності</i>	<i>Політичні посади (члени Кабінету Міністрів, міністри)</i>	<i>Адміністративні посади (державні службовці)</i>
Призначення	Обираються парламентом (проурядовою коаліцією) або призначаються політичним лідером (президентом)	Призначаються на загальних підставах, які регламентуються відповідними нормами
Звільнення	Через висловлювання недовіри парламентом (проурядовою коаліцією) або на розсуд політичного лідера (президента) Неможливість оскаржити рішення про звільнення в судовому порядку Право самостійно піти у відставку в знак протесту проти політики, що реалізується	В установленому адміністративному порядку Право через суд оскаржити рішення про звільнення
Відповідальність	Політична	Адміністративна
Діяльність	Визначає державну політику в певній галузі в інтересах усього суспільства	Здійснює державну політику
Рішення	Приймає політичні рішення, націлені на розв'язання суспільної проблеми	Приймає організаційні та управлінські рішення, спрямовані на вирішення часткових проблем, локалізованих у просторі і часі
Позиціонування щодо політичних сил	Лояльність до певної політичної сили, яка делегувала особу до уряду; наявність підтримки з боку політичних сил	Нейтральність до панівної політичної доктрини
Професійна компетентність	Здатність реалізовувати політичну доктрину	Наявність професійного досвіду, освіти та належних здібностей

Висновок однозначний: інституціональний і функціональний дисбаланс політичних й адміністративних складових чинної системи державного управління негативно позначається на її ефективності.

Утвердження демократичної організації суспільства і держави практично в усіх розвинених країнах свого часу незмінно супроводжувалося тривалим процесом пристосування державно-управлінської діяльності до умов представницької демократії. Неминуче виникали істотні протиріччя між

професійністю управління як продукту суспільного поділу праці і зверхністю представницьких установ, які уособлювали волю народу.

Оскільки ж демократія невід’ємна від перетворення державної влади на об’єкт відкритого суперництва по-різному орієнтованих суспільних сил, то на такий об’єкт ризикувала перетворитися і значна частина посад у державному апараті. Це істотно шкодить управлінню як професійній діяльності, зумовлюючи плинність управлінських кадрів, непевність їх становища, унеможлиблює наступність управління.

За цих обставин стабілізація державного управління потребувала як забезпечення політичної нейтральності державної служби, так і відпрацювання механізму її підпорядкування тим політичним силам, які від народу одержали мандат на здійснення державного управління.

Тому далеко не випадковою стала відмова (або принаймні різке обмеження) від організації державної служби за принципом “розподілу здобичі”, коли посади в держпараті були засобом задоволення потреб переможців та їх прихильників. Виокремлення так званої “кар’єрної” державної служби, яке відбулося в більшості розвинених країн наприкінці XIX – на поч. XX ст., зумовлювалося як поступовим розширенням функцій держави і істотним зростанням державного апарату, так і необхідністю раціонального використання у сфері управління відносно обмежених організаційних та інтелектуальних ресурсів суспільства.

На жаль, в Україні подібного сьогодні не спостерігається. Державна служба в українських реаліях стала засобом боротьби політичних еліт, міжпартійного протистояння та засобом задоволення інтересів бюрократії. Кожна нова політична кампанія неодмінно супроводжується масованим оновленням чиновницького корпусу. Одна команда вельми рутинно змінює іншу. За загальної чисельності майже 260 тис. держслужбовців із них щороку змінюється близько 40 – 50 тис. Благом для держави це не може бути в принципі: у таких командах відданість лідерові цінується більше, ніж служіння державі; підпорядкованість командним правилам ставиться незрівнянно вище за покору закону; перспектива безжално приноситься в жертву швидкоплинним потребам і настроям [7; 10, с. 50]. Це, у свою чергу, породжує на державній службі конфлікт інтересів.

Конфлікт інтересів – ситуація, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об’єктивне виконання службових обов’язків [5].

Схожа ситуація спостерігалась у США ще за президентства Е. Джексона. Він запровадив у систему призначення службовців принцип “victor’s spoils system” (здобич переможцю), під чим розумілась роздача посад представникам партії, яка перемогла на виборах. Чиновники, які були призначені за попереднього уряду, майже всі були звільнені, а посади у федеральних установах були подаровані друзям як плата за корисні послуги на виборах. Як зазначають американські дослідники, наслідком такої політики була низька ефективність бюрократичного апарату, оскільки

принцип компетентності був змінений на принцип партійності, а точніше на практики ? особистій відданості начальнику. Доречно зазначити, що хоча дана система на сьогодні і діє в США, однак вона суттєво обмежена системою заслуг (merit system), системою набору та просування на основі професійних і ділових якостей [9].

Зрозуміло, що така політика суперечить засадничим підвалинам функціонування системи державної служби, зокрема принципу стабільності інституту державної служби, принципу політичної нейтральності державної служби, принципу “система заслуг”.

Часта змінність і, як наслідок, низька професійність персоналу є неабиякою загрозою передусім якісному здійсненню функцій держави. Дані факти можна охарактеризувати як “управлінську патологію”, тобто недоліки в державному управлінні, що набули хронічного характеру внаслідок низької управлінської культури та пов’язані з моральним аспектом поведінки державних службовців [5].

При цьому слід зазначити, що класифікація в середовищі політиків керівних посад на стратегічні (тобто такі, які забезпечують захист корпоративних інтересів) і дохідні (такі, які дозволяють ефективно наповнювати партійну касу) свідчить про спрямованість їх дій на використання владних повноважень у корупційних цілях.

Адже корупція (від лат. corrumpere – псувати) – це протиправна діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [Там же].

Згідно з макроекономічним і політекономічним дослідженням, корупція є найбільшою перепоною до економічного зростання і розвитку, здатною поставити під загрозу будь-які перетворення [4; 6; 13, 14].

Відтак, обмеження втручання демократичної держави в особі її обраних представників у справи професійної публічної служби постає передумовою раціонального ведення публічно значущих справ цією ж таки державою та ефективного запобігання корупції.

У країнах з розвинутою демократією цьому процесу сприяє розмежування політичних та адміністративних посад, а також запровадження інституту державних секретарів органів виконавчої влади на чітко встановлений термін.

В Україні впровадження такого інституту стало невдалою спробою насамперед через політичну заангажованість і переслідування конкретних політичних цілей. Тому на сьогодні найбільш перспективним напрямком реформування державної служби залишається розмежування політичних та адміністративних посад [1; 4].

Необхідність розділення політичних і адміністративних функцій у державному управлінні – це аксіома адміністративної реформи. На цьому принципі будуватиметься сучасна європейська система управління, адже це один із дієвих засобів контролю суспільства за діяльністю чиновників. До того ж модель розведення політичних і адміністративних посад спрямована на те, щоб убезпечити систему державного управління від деструктивного впливу можливих “парламентських бунтів”.

Однак для істеблішменту ця реформа – реальна загроза втратити контроль над “адмінресурсом”. Адже саме відсутність регуляторної законодавчої бази державного управління обумовлює те, що воно здійснюється на сублегальних

умовах. Будь-які структурні зміни в державному управлінні пов'язані зі втратою “сфер впливу”. Звідси – прагнення заблокувати створення законодавчої бази адміністративної реформи [2; 6].

При здійсненні розмежування слід мати на увазі, що повне інституціональне розмежування цих функцій виникає низка загроз і приводить до зниження якості як адміністрування, так і політики.

За умов повного розмежування політики стають безвідповідальними, натомість система адміністрування виявляється жертвою політичної кон'юнктури [10, с. 50–51].

Водночас запровадження інституту державних секретарів у систему виконавчої влади може призвести до двох протилежних наслідків. З одного боку, це може сприяти підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади завдяки стабілізації особового складу міністерств, виведенню його з-під політичної кон'юнктури в парламенті, а також покладенню поточної роботи на державних секретарів, а з іншого – стає можливим внесення розколу у виконавчу владу, своєрідне двовладдя в органах виконавчої влади [11, с.17].

Таким чином, основні висновки проведеного дослідження полягають у тому, що реформування державного управління та державної служби має бути спрямована на забезпечення принципу професіоналізму і політичної нейтральності на державній службі. Пріоритетами на сучасному етапі реформування державної служби в Україні можуть бути такі:

1) попри історичні та культурні особливості кожної країни, державна служба має такі місії і завдання: забезпечувати професійне, надійне, неупереджене й політично нейтральне виконання завдань держави. Яка б партія не була в уряді, державні посадовці мають реалізовувати урядову політику з однаковим професіоналізмом і сумлінням;

2) політика кадрових призначень і рішень щодо відбору та просування державних службовців мають бути незалежними від політичних міркувань;

3) розмежування політичних та адміністративних посад є загальноприйнятим принципом професійного державного управління в демократичних країнах, а також є запорукою запобігання корупції та створення адміністративної системи, здатної ефективно діяти в умовах політичних змін;

4) надмірна залежність державної служби від політичної ситуації становить ризик для стабільності держави послаблює інституційну спроможність державного управління та, навпаки, сприяє розвитку корупції.

У перспективі подальші дослідження у даному напрямі мають стосуватися проблеми пошуку шляхів консолідації політичної волі щодо процесу невідкладного здійснення комплексного реформування системи державної служби як запоруки успіху адміністративної реформи в Україні.

#### Література:

1. Білан І. Реформування державної служби: для суспільства чи для чиновників? / І. Білан // Укр. незал. центр політ. досліджень. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/>

2. Валуєвський О. Адміністративна реформа: міф чи реальність? / О. Валуєвський //

Контекст. – 2002. – № 1 (13). – Український незалежний центр політичних досліджень.

– Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/>

3. *Валевський О.* Інститут державних секретарів в Україні: від задуму до реалізації : [аналіт. доп.] / О. Валевський, С. Конончук. – К. : УНЦПД, 2003. – 108 с.

4. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні / [П. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін.] ; Центр політико-правових реформ ; Фонд “Демократичні ініціативи”. – К. : Москаленко О. М. ФОП, 2009. – 196 с.

5. *Малиновський В. Я.* Словник термінів і понять з державного управління / В. Я. Малиновський. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. – 254 с.

6. *Мельник М.* Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії : [аналіт. доп.] / М. Мельник // Політична корупція в Україні: суб’єкти, прояви, проблеми протидії ; Інформ.-аналіт. матер. до фахової дискусії “Політична корупція в Україні: стан, чинники, засоби протидії”. – К. : Центр Разумкова, 2009. – С. 85–90.

7. *Мельниченко В.* Службу – державі, а не особам / В. Мельниченко // Народний депутат. – 2008. – № 2. – С. 86–89.

8. *Новіков Б. В.* Основи адміністративного менеджменту : [навч. посіб.] / Б. В. Новіков, Г. Ф. Сініок, П. В. Круш. – К. : Центр навч. літ., 2004. – 560 с.

9. *Оболонский А. В.* Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия / А. В. Оболонский. – М. : Дело, 2002. – 168 с.

10. *Розпугенко І.* Державне будівництво “по-українськи” / І. Розпугенко. – К. : К.І.С., 2007. – 154 с.

11. *Скрипнюк В.* Інститут державних секретарів і перспективи розвитку виконавчої влади в Україні / В. Скрипнюк // Право України. – 2001. – № 10. – С. 17.

12. *Токовенко В. В.* Оптимізація взаємодії політичного керівництва та державного управління в умовах модернізації політико-адміністративної системи України : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / В. В. Токовенко. – К., 2004. – 39 с.

13. *Bardhan P.* Corruption and development / P. Bardhan // Journal of Economic Literature. – 1997. – Vol. 25. – P. 13–20.

14. *Tanzi V.* Corruption, Governmental Activities and Markets / V. Tanzi // IMF Working Paper 94–99. – International Monetary Fund, Washington, DC. – 1994.

*Надійшла до редколегії 18.03.2010 р.*