

УДК 321.015:342.33(477)

О. Клой

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Запропоновано авторське бачення засадничих принципів адміністративної модернізації української влади, обґрунтовано нові підходи щодо реформування державної служби, а також визначено шляхи залучення державних службовців до інституційної модернізації.

Ключові слова: інституалізація, державна служба, адміністративна реформа, модернізація, державні службовці.

Неефективна інституційна організація держави стає на заваді покращенню якості публічного управління, сприяє корупції, а зрештою, зводить нанівець будь-які наміри можновладців провести галузеві реформи. Раціональна організація системи державних інститутів і органів місцевого самоврядування є необхідним і пріоритетним завданням модернізації України. На сьогодні постала нагальна необхідність нарешті відірватися від хибної практики займатися лише науково-теоретичним обґрунтуванням необхідності, особливостей чи покрокових етапів проведення адміністративної реформи в Україні.

Настав час на практиці змінювати владні інституції, зробити їх реально ефективнішими й справді прозорими, відновити конструктивний діалог між владою і суспільством, повернути довіру громадян до Президента, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, до простого українського чиновника.

Незважаючи на останні президентські ініціативи, проголошені у Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” щодо побудови сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної та ефективної системи державного управління, відчутне підвищення добробуту українських громадян не відбулося. А обіцяне підвищення ефективності державного управління шляхом реформування виконавчої влади залишається лише науково-теоретичним продуктом [1].

В Україні виконавча влада загалом та Уряд зокрема продовжують не виконувати свого головного призначення – не стимулюють суспільний розвиток. Держава фактично не має підтриманої більшістю українського населення власної стратегії розвитку. Є лише наполегливе бажання показати суспільству видимість структурної модернізації. Відбувається незрозуміле для пересічних громадян схоластичне перейменування владних інституцій, збереження посад і функцій під новими назвами, перепризначення урядовців, а зрештою – розростання державного апарату і стабільно низька якість державних послуг. Політики продовжують здобувати державні посади, не маючи уявлення про необхідні реформи, дбаючи, здебільшого, лише про доступ до ресурсів [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить про те, що феномен інституалізації влади в Україні був об’єктом науково-теоретичного аналізу таких вчених, як: В. Андрущенко, О. Бабкіна, А. Гальчинський, Л. Губерський, О. Даніл’ян, Л. Кормич, В. Кремень, І. Курас, Ю. Левенець, С. Наумкіна, Ф. Рудич, Ю. Шемшученко та інші.

Велике значення мають дослідження, присвячені аналізу окремих аспектів життєдіяльності владних інститутів, а саме роботи: В. Баркова, Е. Гансової, А. Єрмоленка, Г. Зеленько, А. Карася, С. Кириченка, І. Кресіної, А. Кудряченка, В. Ребкала, Т. Розової, А. Сіленко, М. Степика та інших.

Значний внесок у розвиток дослідження процесу інституалізації влади зробили такі зарубіжні вчені, як: П. Бурдье, Ю. Габермас, Р. Даль, Р. Дарендорф, Т. Парсонс, Дж. Бінгем, Дж. Сарторі, О. Тофлер, М. Фуко та Ф. Фукуяма.

До невіршених раніше частини загальної проблеми належать: необхідність практичного впровадження проголошеної інституційної модернізації країни, досягнення конкретних, відчутних пересічним громадянам позитивних результатів діяльності української влади. Попри те, що існує достатньо велика кількість теоретичних робіт, присвячених проблематиці інституалізації влади, вітчизняній науковій школі, а особливо реформаторам-практикам відверто бракує конкретних рекомендацій щодо адаптації вітчизняного історичного досвіду та новітніх зарубіжних інструментальних технологій до потреб адміністративної модернізації України.

Метою статті є обґрунтування авторського бачення засадничих принципів адміністративної модернізації української влади, визначення нових підходів та механізмів реформування державної служби, а також розробка конкретних рекомендацій щодо мінімізації негативних наслідків скорочення державних службовців під час інституційної оптимізації органів державної влади.

Нинішній розвиток української демократії в умовах становлення соціальної, правової держави та громадянського суспільства потребує ретельного наукового аналізу сучасного стану вітчизняних державних інститутів. Комплексне дослідження особливостей багатовікового українського державотворення, прискіпливий аналіз інституційних перетворень державних інституцій у різних історичних періодах дасть змогу нам ефективніше використовувати людські та матеріальні ресурси і скоріше досягти проголошених Європейських стандартів. На підтвердження цієї тези у преамбулі Конституції України прямо наголошується, що Основний Закон України було прийнято “спираючись на багатвікову історію українського державотворення” [3].

Необхідною умовою динамічного розвитку України є інституційне оновлення політичної системи і реформування інститутів влади. Це дасть змогу подолати їхню розпорошеність, дублювання функцій і нестаток прозорості, а також призведе їх у відповідність до ринкових умов. Особливої уваги при цьому як у теоретичному, так і у практичному сенсі заслуговує вивчення особливостей впливу посттоталітарної спадщини на розвиток владних інституцій, механізми досягнення балансу між легалізацією та легітимацією влади за допомогою ефективного вирішення існуючих протиріч.

Теоретична та практична значущість обраної проблематики дослідження обумовлюється ще й тим, що визначення закономірностей поширення впливу інститутів держави і громадянського суспільства на розвиток державотворення покращує прогностичний потенціал науки державного управління і допомагає знайти оптимальний баланс у відносинах влада – бізнес – громадські організації.

Термін “інституалізація” не є новим і вже тривалий час широко використовується у таких науках, як: історія, політологія, соціологія, психологія тощо.

Загалом інституалізація (лат. *Institutum* – встановлення, створення) – це організація будь-яких нових громадських інститутів, правове та організаційне їхнє закріплення або унормування інших суспільних відносин.

У політичній термінології інституалізація – це перетворення будь-якого політичного руху чи явища на організовану установу, його формалізація, певне впорядкування процесу.

Інституалізація політичних партій – це процес перетворення політичних партій із звичайних асоціацій громадян на повноцінний конституційно-правовий інститут. Такий процес має прояв у двох взаємопов'язаних формах, а саме:

1) конституалізації – включенні до конституції основних принципів статусу політичних партій;

2) законодавчій інституалізації, внаслідок якої правове становище партій отримує подальше регулювання в законі.

Окрім того, в психологічній науці розглядається феномен інституалізації конфлікту, що полягає у встановленні чітких норм і правил конфліктної взаємодії, визначенні робочих груп та комісій з управління конфліктом.

У науці державного управління термін інституалізація державної служби пропонується розглядати як:

– певну організацію державної служби як інституту державної влади, що має визначений правовий та організаційний статус;

– встановлення й розвиток норм і правил життєдіяльності державної служби як організованої інституції, певним чином формалізованої та впорядкованої;

– процес перетворення (модернізації) державної служби у часовому просторі, набуття нею нових якісних ознак.

На сьогодні постала об'єктивна необхідність на основі історичного підходу провести теоретичне дослідження особливостей інституалізації державної влади на теренах України, виявити категоріальні засади аналізу цього процесу на теоретико-методологічному рівні, запропонувати власну періодизацію, авторську класифікацію, а також висвітлити механізми вирішення суперечностей між державою і громадськістю, окреслити інституціональні перспективи вдосконалення цих відносин.

Об'єктом дослідження є еволюція державної влади на теренах України в процесі її інституційного розвитку.

Предметом дослідження є історичні особливості, суперечності, закономірності інституалізації державної служби на теренах України.

Очікувана наукова новизна дослідження полягає в отриманні результатів комплексного багатофакторного історичного аналізу особливостей інституалізації державної влади на теренах України, які у поєднанні зі світовим досвідом та національною специфікою дозволять суттєво розширити понятійний апарат науки державне управління, обґрунтувати авторські класифікації та моделі, а також виявити притаманні процесу інституалізації влади суперечності та засоби їхнього подолання.

Очікуване практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони можуть бути використані при розробці та уточненні програмного забезпечення інституалізації влади в Українській державі та науковому обґрунтуванні стратегії соціально-політичного розвитку України; у законотворчому процесі і практиці підготовки організаційно-політичних рішень; задля удосконалення методик соціально-політичного планування та прогнозування; в освітянській та науково-педагогічній роботі тощо.

Сучасний інститут державної служби України започатковано з прийняттям Закону України "Про державну службу", який набрав чинності 1 січня 1994 р. Цей закон регулює суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових,

організаційних, економічних, соціальних умов для реалізації громадянами України права на державну службу, визначає загальні засади діяльності та статус державних службовців [4].

Нинішня державна служба України – це механізм забезпечення стабільності, надійності конституційного устрою та надання державному управлінню організованості, компетентності і професіоналізму. У системі владних відносин вона виступає одним із головних чинників формування цивілізованої державності, об'єднання зусиль гілок влади, створення кадрового потенціалу професіоналів для роботи в органах державного управління. Державні службовці повинні професійно виконувати практичні завдання щодо забезпечення соціально-політичних і правових передумов відносин громадян із державними інститутами.

На сьогодні перед Україною стоять складні завдання подолання кризових явищ в економіці, ключем до вирішення яких є проведення системних реформ, насамперед модернізації державного управління та зміни якості кадрової політики. Підґрунтям таких реформ стали рішення, прийняті урядом В. Януковича у 2003 – 2004 рр., зокрема схвалені ним Концепція адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та Концепція розвитку законодавства про державну службу, а також у 2007 р., коли було прийнято рішення і виділені бюджетні асигнування для проведення комплексного функціонального обстеження системи центральних органів виконавчої влади [5].

Ще одним кроком на шляху модернізації державного управління в Україні є передбачене Державним бюджетом 2010 р. суттєве скорочення загальної чисельності державних управлінців. Так, у центральних органах планується звільнити 19,1 тис. осіб. Місцеву владу зобов'язано скоротити на 10 217 чоловік. Ще 3 тис. робочих місць буде скорочено внаслідок існуючих вакансій в органах державної влади та місцевого самоврядування. Економія від цих заходів становитиме майже 600 млн грн [6].

Безперечно, скорочення державних видатків на утримання бюрократичного апарату – це один із швидших шляхів економії бюджетних коштів. Але при цьому треба пам'ятати, що з наукової точки зору при реформуванні державного апарату на першому місці повинно стояти не негайне “повернення до бюджету” зарплат держслужбовців, а структурна модернізація, оптимізація надання управлінських послуг, підвищення професіоналізму та компетентності. “Десяток опитаних чиновників в один голос стверджують, що їх структури не почнуть гірше працювати, якщо звільнити частину співробітників... Але при цьому, коли питання ставиться по іншому, скільки можна звільнити чиновників, щоб держструктури працювали як потрібно, то виявляється що і нинішньої кількості держслужбовців не завжди достатньо” [7].

Визначальним кроком на шляху інституційної модернізації державної служби є упорядкування системи та структури органів виконавчої влади за функціональним принципом. Це процес надзвичайно складний за своїми соціальними наслідками: очікування звільнення для державних службовців, невпевненість у завтрашньому дні, а відтак страх і протидія з їхнього боку. Але досвід країн розвинутої демократії доводить, що зволікання (відтягування) з оптимізацією державного управління – це лише більші проблеми і суттєве збільшення собівартості адміністративного реформування в майбутньому.

Головна мета модернізації державної служби в Україні повинна відповідати стратегічному завданню – побудові сучасної правової держави європейського зразка. У такій державі державна служба буде забезпечувати: законність прийнятих політичних

рішень; внутрішню безпеку держави; якісне надання громадянам гарантованих державою публічних послуг.

Конкретні заходи модернізації повинні ґрунтуватися на вироблених світовою практикою принципових засадах функціонування виконавчої влади у демократичній, соціальній, правовій державі, серед яких ключове значення мають такі:

- пріоритетність законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади;
- незалежність здійснення функцій та повноважень виконавчої влади від органів законодавчої і судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України;
- здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів виконавчої влади та їх посадових осіб, насамперед з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління;
- відповідальність органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені;
- запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської і прямої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами;
- принципи ефективності, відкритості та добросовісності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади [8].

Успіх адміністративного реформування неможливий без активної участі самих державних службовців у модернізації державної служби. Старе радянське гасло “кадри вирішують усе” для нинішньої України особливо актуальне. Без залучення рядових чиновників до інституційних перетворень, підвищення їхнього професіоналізму, відповідальності та порядності існує реальна небезпека – замість адміністративної реформи отримати черговий популістський захід.

Із метою ефективного залучення рядових чиновників до процесу модернізації державної служби необхідно, насамперед, забезпечити конституційне право громадян на рівний доступ до державної служби. Існуюча непрозорість у процесі призначення на керівні посади в органи державної влади вкрай негативно впливає на загальний морально-психологічний стан у державній службі. Так, у 2008 р. лише 43% держслужбовців керівників прийшли на роботу за конкурсом, а можливість конкурсного відбору на посади I – II категорії взагалі не передбачена чинним законодавством.

Адміністративна реформа неможлива без рішучого розмежування політичних та адміністративних функцій і посад в органах виконавчої влади. Це дасть змогу не лише посилити роль міністра як відповідального політика, що представляє конкретну політичну силу, а й сформувати захищений законом, стабільний, професійний апарат службовців, здатних готувати якісні проекти рішень та ефективно виконувати вже прийняті.

Успіх адмінреформи неможливий без деполітизації і департизації державної служби. Приклад 2005 р., коли після виборів Президента України саме з політичних мотивів загалом було звільнено майже 10 тис. державних службовців і фактично 100% керівних кадрів, повинен залишитися в минулому. Конкурсний відбір і призначення державних секретарів (керівників апаратів) виступить гарантом їхньої політичної незаангажованості та захищеності усього корпусу державних службовців від звільнення за політичними мотивами. Для апарату міністерства така вища адміністративна посада виступатиме своєрідним гарантом дотримання адміністративних кадрових процедур.

Окрім того, необхідно ввести додаткові обмеження для державних службовців щодо їхньої участі в утворенні політичних партій та членства у них, заборонити участь у передвиборній агітації та страйках.

Відчутним стимулом щодо активного залучення рядових чиновників до процесу модернізації інститутів управління є встановлення справедливої системи оплати праці. Нині заробітна плата молодого спеціаліста райдержадміністрації фактично дорівнює мінімальному прожитковому мінімуму. Грошове забезпечення спеціаліста найнижчого рангу центрального органу виконавчої влади майже у 15 разів менше, ніж у міністра. Натомість, у країнах Європейського Союзу цей показник не перевищує 7.

На часі посилення юридичної (дисциплінарної) відповідальності державних службовців за неякісне надання державних послуг та неналежну поведінку, дії та бездіяльність, які завдали шкоди громадянину чи державі. Чинне законодавство робить державного службовця по суті майже недоторканим та безкарним, посилює його незаконну владу над суспільством і громадянами.

Висновки

Україна, опинившись на шляху незворотних демократичних перетворень, розпочавши модернізацію української державної служби до стандартів Європейського Союзу повинна не забувати власну історію, національну адміністративну традицію та звичаї. Протягом різних історичних періодів в українській адміністрації можна спостерігати окремі риси сучасної державної служби європейського зразка, зокрема ключовий момент – посада печатника у Галицько-Волинському князівстві, генерального писаря у козацькі часи, державного секретаря у різні періоди української державності ХХ – ХХІ ст. Український народ, маючи понад тисячолітню традицію державотворення і майже як чотириохсотлітню традицію демократії, має усі підстави успішно провести адміністративно-територіальну реформу, мати найкращу державну службу не лише на теренах Співдружності Незалежних Держав, а й загалом в Європі.

Феномен інституалізації має не лише суспільне, державне, загальнонаціональне значення, а й є особистісною характеристикою людини, яка повністю включена у процес життєдіяльності певної інституції. Така людина не просто працює на роботі, а глибоко переживає за свій колектив, гостро відчуваючи його успіхи й невдачі. У психологічній науці термін інституалізація (institutionalization) визначається як стан людини, що виникає після тривалого перебування в будь-якому спеціалізованому закладі (лікарні, притулку для сиріт тощо). Людина приймає ту модель поведінки, яка характерна для цього закладу. Як наслідок, такій людині буває досить складно пристосуватися до будь-якого іншого оточення. Це має прояв через апатію, розвиток залежності, а також у відсутності особистої відповідальності. Вивчення особливостей інституалізації державних службовців внаслідок тривалої професійної діяльності має непересічне наукове і практичне значення для розвитку науки державне управління.

Література

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
2. Стратегія модернізації України. Бачення незалежних експертів // Дзеркало тижня [Текст]. — 2009. — № 48 (776). — 12 – 18 груд.

3. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
4. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.
5. Мотренко Т. В. Порядок денний адміністративної реформи / Т. В. Мотренко // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2010. — 27 берез.
6. Лемець С. Державний бюджет 2010: план для камікадзе / С. Лемець // Економічна правда [Текст]. — 2010. — 22 квіт.
7. Погода В. Навіщо з чиновників роблять ворогів? / В. Погода // СІТІ Кіровоград [Текст]. — 2010. — 26 берез.
8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 810 від 22.07.1998 р. — Режим доступу : www.portal.rada.gov.ua.

О. Klyui

THE INSTITUTIONALIZATION OF POWER IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE

In the article the author's vision of the core principles of administrative modernization of the Ukrainian authorities is offered. The new approaches to the public service reformation are grounded. Thus the ways of involving of public officials to institutional modernization are shown.

Key words: institutionalization, public service, administrative reform, modernization, public servants.