

О. С. Дніпров

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
докторант кафедри адміністративного та інформаційного права,
канд. юрид. наук

НЕФОРМАЛЬНІ ПРАКТИКИ У ФУНКЦІОНУВАННІ ІНСТИТУТІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ПОДОЛАННЯ

© Дніпров О. С., 2015

Розглянуто теоретичні питання розмежування позитивних та тіньових неформальних практик у діяльності органів виконавчої влади. Аналізується нормативно-правове регулювання сфери запобігання тіньовим неформальним практикам, окреслено шляхи мінімізації негативного впливу неформальних тіньових практик на сферу державного управління.

Ключові слова: позитивні неформальні практики, тіньові неформальні практики, виконавча влада, державне управління, технології протидії тіньовим відносинам.

О. С. Дніпров

НЕФОРМАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ В ФУНКЦИОНИРОВАНИИ ИНСТИТУТОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

Рассмотрены теоретические вопросы разграничения положительных и теневых неформальных практик в деятельности органов исполнительной власти. Анализируется нормативно-правовое регулирование сферы предотвращения теневых неформальных практик, определяются пути минимизации негативного влияния неформальных теневых практик на сферу государственного управления.

Ключевые слова: положительные неформальные практики, теневые неформальные практики, исполнительная власть, государственное управление, технологии противодействия теневым отношениям.

O. S. Dniprov

PRACTICE IN INFORMAL FUNCTIONING OF THE INSTITUTION EXECUTIVE AND WAYS OF OVERCOMING

In the article violated the theoretical issues of differentiation and positive shadow of informal practices in the activities of the executive. Analyzes the legal regulation of the sphere of preventing shadow of informal practices, identifies ways to minimize the negative impact of informal practices in the sphere of shadow government.

Key words: positive informal practices, shady informal practices, the executive branch, government, technology, countering the shadow relationship.

Постановка проблеми. Як свідчить зарубіжний досвід державного управління та наукова теорія, неформальні відносини – це базис, над яким виникає надбудова легальних структур і норм соціальної взаємодії. Ця первинність дозволяє говорити про те, що право і політика за своєю суттю повинні бути офіційною інституційною формою соціально корисних і публічно конструктивних

неформальних практик. Таку позицію підтримують і деякі вчені, які стверджують, що алгоритми неформальних відносин не тільки ментально сприймаються суспільством як оптимальні, але й фактично є на порядок ефективнішими ніж офіційні управлінські акти саме з причини їх глибокої інтегрованості в соціальні тканини суспільства.

Аналіз дослідження проблеми. Проблеми функціонування органів виконавчої влади були предметом дослідження багатьох вчених, з-поміж яких: В. Авер'янов, І. Бородін, Н. Бортник, В. Бутенко, В. Гвоздецький, В. Заросило, Д. Йосифович, О. Кальман, М. Камлик, М. Ковалів, В. Колпаков, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, Є. Курінний, Є. Невмержицький, В. Ортинський, О. Остапенко, В. Петков, С. Петков, О. Филимонов та інші.

Ці та інші вчені доволі детально розглянули питання сутності та змісту виконавчої влади, її правової природи, проблеми зловживання владою у сфері державного управління, зокрема проявів корупції в органах виконавчої влади тощо [1]. Однак, доводиться констатувати, що питання неформальних відносин становлять маловивчену сферу політичної та юридичної наук, яку традиційно протиставляють легальній публічній і приватній діяльності.

Метою статті є комплексне дослідження неформальних практик у функціонуванні інститутів виконавчої влади та окреслення можливих шляхів їх подолання.

Виклад основного матеріалу. На виконавчу владу в Україні припадає найбільша частка владних державних функцій. До того ж саме органи виконавчої влади безпосередньо беруть участь у розподілі суспільних благ, формують правозастосовну практику і, з огляду на це, наділені найбільшим обсягом повноважень у сфері соціального контролю, а їх штат доволі значний. Тому однією з найскладніших і водночас вкрай актуальних проблем вдосконалення виконавчої влади в державі є питання дослідження системи неформальних відносин, що складається і під час горизонтальної взаємодії міністерств і відомств, виконавчої та інших гілок державної влади, і у вертикальній владній комунікації між відповідними рівнями виконавчої влади.

Слід зазначити, що неформальні практики виконавчої влади мають далеко не однозначний характер і диференціюються залежно від їх суспільної корисності або деструктивності. Згідно з цим критерієм у політико-правовій взаємодії виділяють нелегалізовані методи і засоби адміністративного управління, які мають конструктивний характер. Така неофіційна діяльність органів і посадових осіб виконавчої влади може бути спричинена, по-перше, формуванням нових видів владної взаємодії за одночасної відсутності їх юридичної інституціоналізації, а по-друге, існуванням неефективних або малоефективних легальних методів, засобів адміністративного управління та об'єктивної потреби у виробленні дієвих владних механізмів. Водночас, незалежно від причин свого походження, конструктивні неформальні практики перебивають законодавчі прогалини, замінюють суперечливі або малоефективні публічні інститути, їх окремі елементи. При цьому позитивні неформальні практики слугують джерелом інституційного розвитку виконавчої влади, виступаючи процесами самоорганізації не тільки суспільства, але й держави. З цієї позиції неформальні практики оцінюються як де-факто позитивне явище, що сприяє коригуванню чинного законодавства і прискорює процес оптимізації виконавчої влади. Так, неформальні практики, вироблені в процесі правозастосовної діяльності та управлінської взаємодії суб'єктів виконавчої влади, найадекватніші поточній соціальній реальності, є пристосованішими до трансформування суспільних відносин (оскільки інституційно не оформлені, а, отже, змістовно змінювані в обхід законотворчої процедури), володіють значною оперативністю і якіснішим виконанням з огляду на зацікавленості тих осіб, що їх застосовують. Окрім того, необхідно зазначити, що конструктивна неформальна практика має не менший інституційний захист, аніж офіційно оформлені адміністративні методи управління. Грунтується такий захист не на формально декларативних нормах закону, зміст яких може суперечити соціальним потребам конкретного суспільства, а на публічному інтересі, корпоративній культурі, духовності та інших соціальних регуляторах, основаних не на силі юридичних санкцій. Фактично конструктивні неформальні практики

повторюють контури ідеальної, гетерогенної правової норми, виконання якої гарантується згодою суб'єкта управлінського впливу з неформальним алгоритмом поведінки (у нашому випадку адміністративним).

Деяка інша ситуація виникає з тіньовими практиками, котрі становлять антиправову діяльність посадових осіб, які входять в структури виконавчої влади, та пов'язаних з ними олігархічних кланів і організованої злочинності щодо присвоєння публічних благ, відтворюваних суспільством, вирішенню певних ситуацій на їх користь. У цьому випадку тіньові відносини, хоча і забезпечують вищий рівень успішності окремих соціальних груп і індивідуумів, є вкрай руйнівними для публічного інтересу, реалізація якого можлива лише в умовах дотримання принципу соціальної справедливості.

Не менш небезпечними тіньові відносини є і для самої державності, оскільки на відміну від конструктивних неформальних практик тіньові стани публічних інститутів сприяють роз'єднанню суспільства та державної влади, відсуваючи найбільш дієздатну і культурну частину населення від політики. Якщо ж говорити конкретно про виконавчу владу, то її тінізація насамперед нівелює цінність законів, які є основою соціальної впорядкованості. Поширення корупції, телефонного права тощо знищує головний соціальний елемент законодавства – соціальну справедливість, доводить суспільству необхідність вирішення соціальних конфліктів у тіньовій, а не легальній формі [2]. На основі подібних практик виникає феномен бюрократизації права і системи державного управління, підпорядковуючи діяльність держави інтересам бюрократичної еліти. У цьому сенсі цілком обґрунтованим є той факт, що саме тіньові неформальні практики відтворюють систему бюрократичного свавілля. Прикладом таких деструктивних явищ можна назвати звільнення вищими посадовими особами державних службовців, що не вписуються в загальну корупційну систему того чи іншого державного органу; витребування від співробітників, що вперше прийшли на роботу, заяви про звільнення без дати; використання правових санкцій з метою чинення тиску на суб'єктів ринкових відносин (створення привілейованих умов для певних суб'єктів ринкових відносин, які здійснили оплату відповідної корупційної послуги); застосування вимог закону так, щоб створити якнайбільшу кількість перешкод для легального вирішення питання громадянином або юридичною особою тощо.

Узагальнюючи причини формування і розвитку тіньових відносин у структурі виконавчої влади, посилаючись на низку наукових досліджень, необхідно зазначити, що спільними чинниками виникнення негативних форм неформальних практик слід визнати кризовість сучасного українського суспільства і неефективну діяльність державних органів щодо забезпечення своєчасності і повноцінності розподілу суспільних благ, а також публічного захисту. Окрім того, значним чинником криміналізації органів виконавчої влади стали неконтрольована приватизація національного майна, політико-ідеологічна і культурна кризи початку 90-х років минулого століття, що зруйнували аксіологічні обмеження адміністративної бюрократії, закріпивши в її середовищі кримінальну свідомість.

Очевидно, що настільки тотальна поширеність тіньових практик у державному, зокрема адміністративному управлінні починає становити загрозу для нормального функціонування держави, соціальної еволюції та економічного розвитку України. При цьому загрозою національній безпеці є навіть не сама кримінальна сутність тіньових відносин, а їх властивість делігітимувати офіційні інститути публічного управління, створюючи негативний ореол навколо легальних структур державної влади. Виникає ситуація, коли процеси тінізації спочатку мають стихійний характер, а потім набувають інституційної форми деструкції правового, політичного та адміністративного порядку. Така самоорганізація тіньових відносин, зумовлена формуванням стійких союзів між кримінальним світом і виконавчою гілкою влади, протиставляє державну владу українському суспільству, нівелюючи принцип легітимної єдності соціального, політичного та правового просторів держави.

Причини виникнення тіньових відносин у структурах виконавчої влади мають комплексний характер, зокрема з-поміж них виділяють:

1. Перехід від командно-розподільчої системи економіки до ринкових відносин. Причому, на думку багатьох вчених і політиків, цей процес був стихійним, неконтрольованим. Ринкові

відносини поставили в умови виживання не тільки суспільство, але й середні, а також нижчі верстви адміністративної бюрократії, що при одночасному фактичному скасуванні захисних функцій держави призвело до пошуку ними альтернативних джерел економічного, соціального та політичного захисту. Отже, не отримуючи належного від державної системи, розрізнена бюрократія почала виживати, реалізуючи публічні послуги нелегальним шляхом [3, с. 228–231].

2. Інституційні трансформації та спотворення аксіологічного виміру політичної, судової та адміністративної бюрократії, відмова вищої політичної еліти від державного згуртування через механізми політичної ідеології. Звідси зникнення ідеологічних і моральних обмежень і, як наслідок, відсутність духовної культури спричинили за собою розвиток егоцентрично-раціонального бюрократичного мислення, який виправдовує неправомірну поведінку посадових осіб (тіньова корпоративна культура);

3. Управлінський хаос, що послабив внутрішньовідомчий, урядовий і президентський контроль, а також корумпованість судової влади. В умовах політичної і правової безконтрольності, відсутності розвинених автономних механізмів моніторингу адміністративної бюрократії існуючі тіньові відносини отримали режим найбільшого сприяння.

4. Вагомою причиною, на думку багатьох вчених-адміністративістів та теретиків права, такого стану речей стало неефективне правове регулювання, основане не на традиціях, життєвому укладі, а на лібералізованих шаблонах, нерідко чужих українській свідомості, зокрема й бюрократичних.

5. Вкрай низький рівень професіоналізму адміністративного кадрового ресурсу також зумовлює нездатність чиновників до адекватного правозастосування, що змушує споживачів публічних послуг (громадян і юридичних осіб) звертатися до тіньових схем реалізації своїх потреб.

Тіньові відносини мають низку якісних властивостей, що визначають їх інституційно системний розвиток: по-перше, слід визнати, що тіньові відносини дозволяють реалізувати особисті потреби їх учасників за допомогою узгодження цілей і способів їх досягнення (тобто тіньовим відносинам апріорно притаманний зворотний зв'язок); по-друге, тіньові практики дозволяють найефективніше (насамперед, у тимчасовому і просторовому вимірі) досягати поставлених учасниками цілей; по-третє, неправомірні тіньові відносини мають ефект втягування їх учасників у протистояння з офіційними державними структурами, що призводить до зміцнення тіньових спілок.

Настільки ж специфічна і сама динаміка розвитку тіньових відносин. На початковому етапі характерною особливістю тіньових практик є короткостроковість їх існування. Наприклад, приватна особа може вдатися до тіньових каналів адміністративної комунікації з метою досягнення однієї конкретної мети. Однак низька ефективність офіційних інститутів виконавчої влади, антисоціальність закону, а також відсутність дієвих правових і легальних політичних засобів впливу на чиновницький апарат змушують особу знову вступати в неформально-протиправні відносини. Така систематична взаємодія учасників адміністративно-протиправних відносин формує між ними стійкі зв'язки, зумовлені становленням тіньової свідомості, виробленням системи взаємних залежностей. В результаті цього тіньові відносини переходять на якісно новий системний рівень, починаючи загрожувати існуванню держави, а отже, і самим учасникам тіньових відносин.

Отже, неформальні відносини можуть і сприяти процесу оптимізації виконавчої гілки влади, і бути чинником її дезорганізації і хаотизації. Водночас розмежування негативних і позитивних форм неформальних практик – це доволі складний процес, пов'язаний з тим, що тіньові відносини знаходяться в тісному, інтегративному взаємозв'язку з іншими неформальними практиками. Тому в межах адміністративної реформи вкрай важливим є створення методології ідентифікації суспільної користі неформальних практик, технологій юридико-політичної інституціоналізації їх конструктивних форм, а також технологій протидії тіньовим практикам у виконавчій гілці влади.

Аналізуючи чинне законодавство щодо протидії тіньовим практикам, слід зазначити, що в нашій державі розпочалося створення певної законодавчої бази з метою вирішення вказаної проблеми. З-поміж таких законодавчих актів слід назвати Закони України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 7 квітня 2011 року [4] та “Про очищення влади” від 16 вересня 2014 року [5].

Однак, ця робота перебуває лише на початковому етапі, а тому в подальшому є очевидною необхідність продовження цього процесу та розроблення і законодавче закріплення таких політико-правових технологій протидії тіньовим відносинам, як:

1. *Технологія адміністративної прозорості*, що дозволяє протидіяти тіньовим відносинам, природа яких має прихований характер. Тому цілком закономірним є висвітлення структури виконавчої влади, надання їй діяльності максимальної публічності. Реалізацію цього завдання слід покласти не стільки на внутрішньокорпоративні підрозділи, як на інститути громадянського суспільства, з-поміж яких можна виділити різноманітні громадські організації, профспілки тощо, законодавчо закріпивши механізми їх взаємодії між собою та ЗМІ. Необхідно розуміти, що тіньові відносини, як правило, суперечать не лише закону, але й суспільній моралі, і їх розголос забезпечує не лише правове, але й громадське переслідування.

2. *Технологія абстрагованого державного контролю*, що полягає у створенні окремої контрольної гілки влади, підпорядкованої безпосередньо Президентові, і яка не має точок дотику, за винятком наглядових, з міністерствами, відомствами та іншими елементами структури виконавчої влади. У цьому контексті слід зауважити, що сьогодні в державі розпочато таку роботу після прийняття Закону України “Про Національне антикорупційне бюро України” від 14 жовтня 2014 року [6].

Відповідно до ст. 3 цього Закону основними принципами діяльності Національного антикорупційного бюро є: 1) верховенство права; 2) повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; 3) законність; 4) безсторонність та справедливість; 5) незалежність Національного бюро та його працівників; 6) підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; 7) відкритість для демократичного цивільного контролю; 8) політична нейтральність і позапартійність; 9) взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями [6].

Незалежність Національного бюро у його діяльності гарантується: 1) особливим порядком конкурсного відбору Директора Національного бюро та вичерпним переліком підстав припинення повноважень Директора Національного бюро, які визначені вказаним Законом; 2) конкурсними засадами відбору інших працівників Національного бюро, їх особливим правовим та соціальним захистом, належними умовами оплати праці; 3) установленим законом порядком фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національного бюро; 4) визначеними законом засобами забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро, їх близьких родичів, майна; 5) іншими засобами, визначеними Законом.

Використання Національного бюро в партійних, групових чи особистих інтересах не допускається. Діяльність політичних партій у Національному бюро забороняється. Окрім того, Законом забороняється незаконне втручання державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, політичних партій, громадських об'єднань, інших фізичних або юридичних осіб у діяльність Національного бюро [6].

3. *Технологія політико-правового ідеологічного орієнтування адміністративної бюрократії* дозволяє за допомогою політичної ідеології, правової політики та політики неформальних практик відтворити раніше втрачені цінності, принципи здійснення державної влади. В її основу може бути покладена філософія раціонального, духовного і соціального начал, побудована на послідовній адміністративній політиці влади. У межах цієї технології конструктивні неформальні практики повинні відігравати ключову роль, оскільки їх природна інтеграція в систему адміністративної бюрократії дозволяє здійснювати найповніший політичний вплив на чиновницький апарат.

4. *Технологія поєднання економічного стимулювання та посилення санкцій*. Необхідно зазначити, що суб'єкти тіньових відносин перед тим, як вступити у таку взаємодію, співвідносять очікувані вигоди і негативні наслідки (зокрема й правового характеру). Отже, система оплати державного службовця, що дозволяє гідно існувати, з одного боку, і втрата пільг, високої зарплати, соціального статусу тощо, з іншого боку, будуть природною перешкодою для найпоширеніших тіньових транзакцій, вигода від здійснення яких не перекриває собою потенційних втрат.

5. *Технологія владної економії*, яка ґрунтується на мінімізації адміністративного розсуду, що дає посадовій особі змогу суб'єктивних оцінок, фактів, що мають юридичне значення. Адміністративний розсуд слід зводити до мінімальних величин, закриваючи правовий зазор для тіньової практики, що ґрунтується на оціночних одноосібних судженнях посадової особи. Окрім того, надзвичайно значущою складовою цієї технології є владна визначеність, що встановлює чіткість компетенцій структурних елементів виконавчої влади, а це, своєю чергою, забезпечує оптимальну швидкість вирішення правозастосовних проблем громадян, громадських організацій і юридичних осіб.

6. *Технологія поетапного реформування та модернізації*, що передбачає послідовне проведення структурного, кадрового, технологічного та іншого удосконалення окремих елементів виконавчої влади. Таке блочне реформування адміністративної гілки державної влади має забезпечити коректну політико-правову “чистку” конкретних міністерств, відомств тощо. Очевидно, що тільки повне висвітлення публічних структур не дозволить тіньовим відносинам відтворюватися знову й знову.

7. *Технологія мінімізації владного втручання*, що виводить саморегуляційні суспільні відносини, а також ті відносини, успішне регулювання яких можливе поза межами правових заборон і дозволів або за допомогою публічних процедур (наприклад, в суді) з-під адміністративного контролю та розсуду. Оскільки первинною основою тіньових відносин в органах виконавчої влади є владне повноваження, в межах якого адміністративний тіньовий суб'єкт нав'язує тіньові алгоритми адміністративної взаємодії споживачеві публічних послуг, їх обґрунтована мінімізація здатна значно скоротити тіньові практики.

Висновки. Узагальнюючи викладене вище можемо констатувати, що тіньові відносини у сфері державного управління слід розглядати як ключову проблему в забезпеченні національної безпеки України. З огляду на це, доцільним є теоретичний і практичний пошук ефективних технологій протидії тінізації державної влади загалом та виконавчої зокрема, надання їй максимально можливого легального характеру. Лише такий системний підхід до вирішення проблеми державного і суспільного розвитку, на нашу думку, сприятиме реальному поліпшенню правового, політичного, духовно-культурного та економічного становища нашої держави.

1. Див., наприклад: Авер'янов В. Б. *Державне управління: теорія і практика*. – К., 1998. – С. 30; *Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова*. – К., 2002. – С. 44–45; Воронов М. Л. *Питання взаємозв'язку місцевих рад з їх виконавчими органами / М. Л. Воронов, К. Є. Соляник // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць*. – 2003. – № 5. – С. 54; Гонцяж Я. *Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури: Порівняльний аналіз / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк*. – К.: Міленіум, 2002. – 245 с.; Макаренко О. *Щодо співвідношення понять “орган виконавчої влади” та “орган державного управління” / О. Макаренко // Право України*. – 2000. – № 6. – С. 26; Соляник К. Є. *Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи*. – Х., 2004. – С. 84; Сушинський О. І. *Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади: автореф. дис. ... д-ра держ. управ.: спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / О. І. Сушинський*. – К., 2003. – 36 с. 2. Клімова С. М. *Організація запобігання та протидії корупції в Україні: [навч. посібник] / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова*. – Х.: ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 180 с. 3. Чубата Л. В. *Корупція – дестабілізуючий фактор розвитку держав в умовах глобалізації: тези доповідей учасників круглого столу [“Порівняльне правознавство: загальнотеоретичні та галузеві аспекти”] (м. Львів, 22 трав. 2009 р.) / Мін-во внутр. справ, Львівський державний університет внутрішніх справ*. – Львів: ЛьвДУВС. – С. 228–231. 4. *Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 40. – Ст. 404. 5. *Про очищення влади: Закон України від 16 вересня 2014 року // Відомості Верховної Ради України*. – 2014. – № 44. – Ст. 2041. 6. *Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради України*. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.