

УДК 342.9, 342.6, 342.32, 351.3, 35.07

П. Шевчук

НЕГАТИВНІ ВПЛИВИ НА ПРОЦЕСИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ЧАСІВ НЕЗАЛЕЖНОСТІ

Проаналізовано чинники негативних впливів на процес державного управління за роки відродження незалежності Української держави. Запропоновано підходи щодо підвищення дієвості реалізації державного управління в Україні за умов прояву зовнішніх та внутрішніх загроз і викликів сучасності.

Ключові слова: державне управління, дисбаланс державного управління, дисфункції державного управління, дефекти державного управління, корупція, невизначеності державного управління, ризики державного управління, Українська держава.

За двадцять п'ять років відродження незалежності Україна остаточно вибрала шлях побудови правової, соціально орієнтованої демократичної держави з розвинутим громадянським суспільством при одночасному усвідомленні своєї політичної європейськості. Однак на цьому шляху, крім здобутків, проявляються також значні втрати вітчизняного державотворення, зумовлені не лише складністю та історичною довготривалістю процесу розбудови Української держави, відсутністю цілісної стратегії програми радикального реформування, але й девіантними проявами та вадами у вирішенні кардинальних проблем суспільного життя.

Як показує багатий історичний досвід [1, 2], процеси реалізації державної влади ніколи не були підпорядковані простим лінійним залежностям та чіткій схематизації. У реальному житті суб'єкти управління зазвичай мають справу з онтологією, розвитком, нелінійною поведінкою складних та відкритих динамічних соціальних систем, для яких властиві стохастичні процеси із суперпозиційними дезорганізаційними та дисфункційними ознаками, що розвиваються досить часто не прогнозовано за наявності (чи з'яви) значної кількості паралельних або дублюючих об'єктів управління з інваріантними та неоднозначними динамічними характеристиками. Доцільно зауважити, що такі відхилення відбуваються як на рівні суб'єктів, об'єктів державного управління, так і відносин між ними. Держави світу стикались, а останнім часом – ще більше, із труднощами, проблемами та недоліками державного управління, що вимагає вивчення сутності і причин виникнення цих негативних девіацій у державному управлінні та умінь діяти у кризових умовах.

Розгляду відхилень та недоліків у певних сферах та державному управлінні загалом присвятили свої праці вітчизняні вчені: В. Гесць, В. Гошовська, А. Даниленко, Б. Данилишин, М. Долішній, М. Жулинський, О. Іваницька, Е. Лібанова, Г. Лопушняк, М. Мінаков, О. Онищенко, І. Розпунтенко, П. Толочко, М. Хвесик, В. Цветков та інші, а також зарубіжні науковці: Г. Атаманчук, В. Воробйов, О. Волох, В. Зацепін, С. Кара-Мурза, С. Куріц, І. Понкін, А. Пригожин, О. Яковлев, М. Бенц, І. Гальмур, С. Гріффіт, Р. Губбард, Дж. Даймонд, Дж. Джекобс, Н. Кайдєн, Ф. Найт, Дж. Хелман та інші.

Незважаючи на значний науковий доробок, у вітчизняній науці ще недостатньо досліджені питання негативних впливів саме на процеси державного управління в умовах сучасної України.

Метою статті є аналіз дії чинників негативного впливу на процеси державного управління в Українській державі за період відродження її незалежності та пошук дієвих підходів щодо реалізації вітчизняного державного управління за умов прояву непростих зовнішніх та внутрішніх загроз і викликів сьогодення.

У цьому контексті необхідно детальніше проаналізувати відхилення від нормальних статичних і динамічних перебігів управління в діяльності органів та установ усіх гілок державної влади з вироблення та здійснення організуючих, регулюючих і координуючих впливів на суспільне життя та розвиток країни загалом. До цих відхилень належать дисфункції, дефекти, дисбаланси, ризики та невизначеності державного управління, інтегрована негативна дія яких на останнє умовно зображена на рис. 1.

У поняття дисфункції вкладають розуміння некоректної (чи неповної) реалізації конкретної функції або ж функціональне порушення якісного типу дії будь-якого органу чи механізму. А у випадку політичних і економічних наук (зокрема і наукової галузі “Державне управління”) вказана дефініція може трактуватись як “соціальна активність, що учиняє позитивну спвідню підтриманню або ефективності функціонування соціальної системи” [3].

До країн із певним рівнем дисфункціональності державного управління умовно можна віднести ті, де відбулась часткова або повна елімінація конституційного імперативу первинності влади народу щодо влади загалом, якій, згідно з конституційною ідеологією демократичної правової держави, народ делегує державно-владні повноваження, а також коли грубо та систематично порушується пріоритет суспільних інтересів над приватними та ігноруються публічні. Це може спостерігатись також і тоді, коли суттєво зменшується роль та значення законодавчої та судової гілок влади, або чи вся повнота влади концентрується на рівні виконавчої влади чи глави держави, тобто єдиного конкретного державного органу (найбільш повно це проявилось під час прем’єрства Л. Кучми 1992 – 1993 рр. та президентської каденції В. Януковича, коли згідно з рішенням Конституційного суду у жовтні 2010 р. форма правління в Україні була перетворена з парламентсько-президентської на президентсько-парламентську, та коли закон перетворюється із слуги в заручники політики).

Причин дисфункцій державного управління є безліч, однак усі вони можуть бути об’єднані у дві основні групи: на ті, що мають внутрішню природу виникнення (загалом визначаються рівнем здатності вищих посадових осіб приймати адекватні рішення, їхньої підтримки та сприйняття суспільством; прояви внутрішньосистемних конфліктів між впливовими групами політичного класу та політичної еліти; наслідки потужних техногенних катастроф чи природних стихій, значних міжрелігійних, міжетнічних чи класових конфліктів) та ті, що є результатом зовнішньої (міжнародної або іноземної) дії, зокрема негативні впливи наслідків світових фінансових та економічних криз; військові дії (зокрема гібридні, іррегулярні, асиметричні війни); економічні війни та блокади; різноманітні санкції тощо щодо конкретної країни з боку іншої (чи інших).



Рис. 1. Схема впливу девіацій на процес державного управління

Цілком не доцільно поняттям дисфункції державного управління вважати лише прояви технічної (чи технологічної) неефективності діяльності бюрократичного апарату (хоча і цей фактор є вагомим). Одними з численних прикладів цього є випадки несвочасної підготовки і подання українськими урядами на розгляд та затвердження Верховною Радою України проектів державного бюджету на наступний рік (так, Державний бюджет України на 1997 р. був затверджений лише 27 червня 1997 р.) або ж підписання у 2012 р. міжнародної угоди вартістю 1,1 млрд дол. США із іспанською компанією “Gas Natural Fenosa” на будівництво терміналу для скрапленого газу головою Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України В. Каськівим із лижним інструктором з Барселони.

Значний вплив на дисфункціоналізацію державного управління, безперечно, мають непопулярні кроки урядів щодо економічної, податкової чи соціальної політик, зокрема в частині непрозорості підходів щодо розрахунку цін та піднятті їх до світового рівня на енергоносії, а також певні інші види товарів народного споживання (подорожчання яких аж ніяк не мало бути так пов’язаним із зміною енергозатратної чи транспортної складової собівартості цих товарів і послуг). І якщо пострадянські республіки Балтії та інші постсоціалістичні країни Європи цей “шоковий” ціновий етап проходили плавно протягом декількох років одночасно із зміною системи державного управління та при відсутності війни (за винятком деяких балканських країн), то Україна боляче минає його за останні два роки.

До факторів дисфункціоналізації державного управління також належить застосування через певні групи впливу технологій “м’якої сили” (англ. – soft power) чи “розумної сили” (англ. – smart power), а можливо, і обидвох інструментів одночасно, які включають організацію актів саботажу та іншої дестабілізації нормального функціонування і життєзабезпечення держави, сприяють повзучій ерозії службової етики та правосвідомості державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. Вказані дії здійснюються, насамперед, шляхом широкого застосування засобів масової інформації (насамперед, теле- та радіомовлення, друкованих та періодичних видань тощо), задіяння всього набору кібератак (соціальних мереж, “паралельного” Інтернету, децентралізованих анонімних мереж); формування та використання груп та колон впливу (“п’ятої колони”, агентури, підтримки лідерів протестних рухів), розвитку та фінансування соціальних і культурних проектів (зокрема релігійного спрямування), які конфронтують із загальноприйнятими у цьому суспільному середовищі духовно-моральними цінностями; врахування настроїв різних ідентичностей (а саме культури соціальних відносин і складових системи символів). Хоча метод “м’якої сили” вже давно був відомий, він надалі має широке застосування в сучасній геополітиці, являючи собою відповідні форми та види цілеспрямованої діяльності із формування та підтримки ідеологічної та культурної привабливості держави – впливу, що застосовується суб’єктами міжнародних відносин для досягнення своєї стратегічної мети, зокрема своїх національних інтересів поза своїми географічними межами чи на міжнародному рівні [4, 5].

На противагу “м’якій силі”, “розумна сила” – це комплексне вживання “м’якої сили” та “жорсткої сили” (англ. hard power) – прямої військової агресії, однак тут, окрім впровадження та підтримки привабливого образу (певної цінності), широко використовуються примус та підкуп, що вимагають вже “вливання” відповідних

фінансових чи матеріальних витрат. Тобто відбувається перетворення ресурсів у стратегію, що призводить до бажаних результатів [6].

Яскравим прикладом застосування дії “м’якої сили” щодо України був перманентний вплив, здебільшого на населення її східних та південних територій, проекту Фонду “Русский мир”, який став потужним генератором живлення сепаратистських настроїв, ідейною платформою розгортання діяльності екстремістських угруповань на Сході та Півдні України. Окремо потрібно відзначити, що позиція офіційної влади часів президентства В. Януковича значною мірою сприяла інфільтрації в український суспільний простір вищезначеного політпроєкту Кремля, який згубно впливав на стратегічну перспективу України, гальмуючи її європейську інтеграцію, та став детонатором утворення так званих “народних республік” Донбаського регіону чи підсилення ідей анклаву “Новоросія” на півдні країни, який так і не був зреалізований.

Умовно “чорною дірою”, що постійно призводить до складних проблем і збоїв державного управління, особливо у дотичності до українських реалій, є всеохопна корупція. Згідно з даними Transparency International, індекс сприйняття корупції станом на 2013 р. становив 25 балів із 100 можливих (144 місце серед 177 держав, охоплених дослідженням) [7]. У 2014 р. за індексом сприйняття корупції Україна посіла 142 місце із 175, а у 2015 р. – 130 місце серед 168 досліджуваних [8], а ще недавно, у 1998 р., це було 69 місце серед 85 держав світу [9]. Лише за два останні роки, незважаючи на зміну політичної еліти, створення цілої системи державних спеціалізованих антикорупційних інституцій: Національного антикорупційного бюро України, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного агентства України з питань запобігання корупції; Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Національної ради з питань антикорупційної політики при Президентові України, а також низки громадських організацій вказаного скерування, рівень корупції в Україні зріс на 18%. Це може свідчити про те, що в Україні маємо лише практивну імітацію гібридної війни з корупцією.

Основні проблеми, зумовлені корупцією, – це руйнація системи управління та національної стабільності шляхом підриву основ законності в політичній системі; монополізація бізнесу олігархічними кланами та витіснення із ринків прозорості і здорової конкуренції; неможливість довгострокового планування бізнесу та його потужна окупація державними корупціонерами; сприйняття корупції на повсякденному рівні як суспільної норми, що призводить до деморалізації українського суспільства, втрати довіри до держави та її інститутів і, у підсумку, знищення міри соціального капіталу, переосмислення багатьох моральних цінностей.

Незважаючи на те, що в демократичних країнах лобізм є одним із визнаних та інституціоналізованих механізмів взаємодії держави та суспільства, в Україні він має негативну конотацію та досить часто асоціюється з корупційними діями і позаправним впливом на органи державної влади. Це можливо пов’язати із широким застосуванням у вітчизняній практиці різних фірм “тіньового” лобізму, зокрема: одноосібного, кланового, багатовекторного, “кабінетного” (похідного від кабіну), етнічного, або ж самопротегування, та відсутності легалізації правових і законодавчих засад його державного регулювання.

Дефекти державного управління – це неефективні, помилкові, а також ті, що несвочасно приймаються, державні управлінські рішення, виконання чи

невиконання яких спричиняє кризи та конфлікти у державі [10]. Серед численної палітри цих дефектів (системні збої; зловмисні субверсійні дії, що призвели до негативних наслідків; недоліки нормативно-правового забезпечення; дія непереможних сил тощо) найбільш суттєвими є управлінські помилки, які виникають через дію людського фактора і саме тому, “що здатність людського розуму для уявлення та вирішення складних проблем досить незначна у порівнянні з масштабами проблем” [11], а також гіпертрофованої надмірності бюрократичної автономії. Найголовніше те, щоб інтегровані або кумулятивні параметри цих помилок не перевищували критичних норм, поза якими процеси управлінської функції держави значно зменшуються. Особливе значення належить саме стратегічному рівню державного управління: “тут помилки, омани, ілюзії, самообмани повертаються досить тяжкими наслідками, на виправлення яких необхідні десятиріччя, а деякі з них взагалі неможливо виправити” [12]. Саме до таких непоправних наслідків призвели управлінські дії української влади щодо відмови від ядерного статусу (1994 р.) та оголошення позаблоковості (2010 р.) України; численні економічні квазіреформи на кшталт “вашингтонського консенсусу” (початок 90-х рр. XX ст.); газові перемовини з Росією про постачання газу (2009 р.); харківські угоди (2011 р.); тривала відсутність рівня визначення національної воєнної доктрини, недостатня конкретність відповідей стосовно військових загроз, сценаріїв протидії та ймовірних наших союзників чи супротивників. Серед останніх ніколи не акцентувалась Російська Федерація, хоча вже були і Тузла, продовольчі ембарго та газові війни, чітко лунали на весь світ зневажливі характеристики України у висловах вищого російського керівництва. Контраверсійним можна вважати рішення про співпрацю із міжнародними фінансовими організаціями, прийняття якого пояснюється домінуванням психології своєї тимчасовості у представників українських управлінських еліт. На думку колишнього радника з макроекономічних питань экс-прем’єр-міністра України, члена ради НБУ, професора Т. Ковальчука: “Практично кожен позичений долар, увезений в Україну, практично зупинив виробництво еквівалентного за вартістю національного продукту..., усі валютні кредити були нераціонально витрачені на поточні потреби або поновили валютні резерви НБУ. У свою чергу, власники фінансового капіталу активно переганяли його в офшорні зони” [13]. Треба розуміти, що надання кредитної допомоги, зокрема МВФ, дає останьому змогу диктувати досить жорсткі умови формування та проведення вітчизняних реформ. Кредит – це не благодійна допомога Україні, а звичайна комерційна операція, найбільш вигідна саме кредиторам. За період 1994 – 2015 рр. у рамках співробітництва України з МВФ за різними програмами було отримано майже 18 млрд дол. США. Станом на 2016 р. державний борг України становить 234,26 млрд грн, із яких 13,88 млрд грн – це погашення зовнішніх зобов’язань, зокрема 3,92 млрд грн – виплати лише за кредитами МВФ [14]. І останнє. Аж ніяк не треба тішити себе патерналістичною думкою, що нашими проблемами буде перейматись сита світова спільнота, зокрема і країни-члени ЄС (які в останній час змушені сконцентруватись на вирішенні своїх власних проблем). На шляху до Європи може виникнути парадокс, що Україна зміниться до таких меж, за яких віритиме у світоглядні ідеали і норми європейських загальнолюдських цінностей навіть більше, аніж корінне населення цих держав.

Доцільно зауважити, що на початках незалежності України формування системи державного управління, так само як і проведення реформаторських дій,

здебільшого реалізовувалось політичною (та управлінською) елітами політико-адміністративної системи колишнього Радянського Союзу, які, крім казенної управлінської системи радянського типу, успадкували також і її запеклий бюрократизм з усіма його найгіршими проявами. До них належать: домінування структури над функцією; користолюбство; марнотратство; бездушне ставлення до народу (який конституційно і є носієм влади); безгосподарність; кар'єризм; протекціонізм; безвідповідальність; низька виконавча дисципліна; неорганізованість; бюрократичне хамство; чванство; підлабузництво і улесливість; дискреція, тобто вільне тлумачення адміністративно-правових норм.

На превеликий жаль, діяльність вітчизняного бюрократичного апарату органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і надалі відображає “державноцентриську” модель державного управління, фактично гальмується формування та реалізація сучасної гуманітарної парадигми, яка є “людиноцентриською”, що дало би можливості розширення участі громадськості у формуванні стратегічних ініціатив та послідовній реалізації таких пріоритетних економічних, соціальних та гуманітарних цінностей, як благополуччя, розвиток через самоствердження кожної людини [15].

До основних видів дисбалансів державного управління належать також труднощі з виконанням системою владних органів своїх стандартних функцій у складних та швидкозмінних умовах сьогодення; сповільнене приведення цих функцій у відповідність до реальних ситуацій; недостатня гнучкість механізмів державного управління; з'ява у частини суспільства певного “невротичного” менталітету, станів аномії, нігілізму, ціннісної невизначеності та навіть неприхованої ненависті до всього суто українського (насамперед до мови, пісні, книжки), зумовлених взаємною недовірою між державою та громадянами; суттєвий бюджетний дефіцит коштів, неадекватність та недоведення до логічного впровадження (чи реалізації) задекларованих та обіцяних суспільству реформ.

Більшість реформ, ініційованих урядом, постійно стикаються із суперечностями та несприйняттям із боку широких верств українського суспільства саме через дисбаланс між реальними публічними інтересами населення та тими інтересами, що позиціонуються та “просуваються” владою саме як публічні інтереси. Для прикладу, аж ніяк не можна назвати реформами енергетичного та житлово-комунального секторів, суттєві, наближені до світового рівня зростання тарифів на енергоресурси та комунальні послуги. І хоча кошти на субсидіювання населення (а це 18 млрд грн у 2015 р. та 35 млрд грн у 2016 р.) виділялись як “субвенція із державного бюджету місцевим бюджетам”, вони, минаючи останнє, напряму скеровуються постачальникам послуг – облгазам та облenerго, більшість із яких належать олігархам. На 2017 р. уряд планує витратити на субсидії для населення вже 80 млрд грн, що становитиме 3,8% ВВП держави. Теж саме можна стверджувати щодо ефективності проведення “реформування” системи пенсійного забезпечення (започаткованого ще у 1998 р.), кінцевим результатом якого стало колосальне зростання дефіциту Пенсійного фонду України (до 2003 р. – цілком бездефіцитного) у 2016 р. [16]. І таких прикладів реформування є безліч.

Ризики в державному управлінні мають значну потенційну дію на всю систему управління загалом та її підсистеми зокрема. І всі можливі ризики почата є наслідком дії ентропійної актуалізації невизначеностей (чи інших ризикофакторних детермінантів), що мають місце за сучасних умов реалізації державного управління

та знаходяться під впливом глобалізаційних процесів і загроз міжнародного тероризму.

Враховуючи той факт, що “кількість інформації в системі виступає мірою організованості системи, так само ентропія системи є мірою дезорганізованості останньої: одне дорівнює другому, однак з протилежним знаком” [17], тому наявність достатньої інформативності можна вважати чинником самовпорядкування та дехаотизації системи.

Одним із яскравих прикладів появи ризику в державному управлінні через незадоволення законних вимог, інтересів і, найголовніше, очікувань більшої частини українського суспільства, а саме його євроінтеграційних спрямувань, став Євромайдан, однією з головних вимог якого був цілковитий демонтаж чинної системи державного управління, а не її реновація чи перезавантаження. Перезавантажити необхідно ж свідомість більшої частини населення України, завдяки чому можна сподіватись на позитивні зміни у вітчизняному соціумі та державі, щоби нарешті українські громадяни стали щасливими від відчуття того, що вони народились на цій прекрасній землі, безпосередньо беруть участь у конкретних перетвореннях на краще та ніколи не намагатимуться шукати кращої долі за її кордонами, а представники “владного олімпу” докорінно відійшли у своїй діяльності від принципу “влада грошей, а не влада закону” та почали дійсно слугувати своєму суверену, забезпечуючи йому захист прав і свобод та створення умов загальних економічних благ.

Влада аж ніяк не має права переступати лімітовану межу ризиків, причиною чого здебільшого є репутаційні ризики [18] та непрофесіоналізм управлінської еліти, які можуть призвести до неочікуваних прогресуючих наслідків та стати загрозою національній безпеці держави загалом.

Надзвичайно важливим є встановлення репера змістовних відмінностей між дефініціями “ризик” та “невизначеність”, що означає об’єктні індивідуальні обмеженості людських можливостей повною мірою охоплювати і сприймати точки виникнення біфуркацій та подальший розвиток можливих сценаріїв цього управління. Вказану межу можна встановити використовуючи критерій вимірюваності, а саме відокремлювати “вимірюваний ризик та невимірювану невизначеність” і одночасно протиставляти “ризик як відомий шанс, дійсній невизначеності” [19]. Однак реально віднайти цей перехід іноді досить складно, тому що проблеми, які вони зумовлюють, можуть бути суперпозиційними.

Зазвичай значна невизначеність процесу державного управління призводить у підсумку до його недостатньої керованості та зниження аналітичного потенціалу (здатності адекватно оцінювати діяльність та продуктивність усіх підсистем управління, своєчасно прогнозувати розвиток подій у предметно-об’єктній області, вірно планувати наступні завдання). Для зменшення дії цих негативних наслідків органи влади усіх рівнів повинні володіти актуальною релевантною інформацією.

За чвертьстолітній період державотворення в Україні досить мало просунулись у справі формування своєї національної, дійсно політично вагомій та відповідальній управлінської еліти. Невгамовне популістське прагнення апелювати до народу як свого суверена досить часто виявляється відвертим спекулюванням заради досягнення певних особистих інтересів чи преференцій або ж виявом власної неспроможності. Так і не було створено власну ідеологічну концепцію політико-економічного розвитку країни, не визначились з оптимальною моделлю державного устрою, не спромоглись досягнути єдності інтересів державного керівництва та

суспільства, з'явилися суперечності як серед політичної еліти, так і між різними прошарками соціуму.

Прикро те, що нинішня влада також не відмовилась від популізму та не намагається офіційно озвучити українському суспільству стратегічне бачення перспектив України та конкретні заходи щодо побудови справді європейської держави, врегулювання військового конфлікту на Донбасі, повернення анексованого Криму, вирішення багатьох інших життєво важливих для українського народу питань (до речі, більшість цієї інформації отримується на різноманітних телевізійних ток-шоу за участю тих самих вітчизняних державників).

Ні в якому випадку Україну не треба вважати “неспроможною державою” лише через наявність певних формальних ознак неспроможності, а саме: нездатності держави забезпечити та захистити свій суверенітет, хоча деякі ознаки управлінської “неспроможності” щодо тимчасово окупованих територій України фрагментарно все-таки проявляються. Використовуючи класифікацію К. Джіорджетті [20], можна в певному наближенні припустити про наявність регіонально-територіальної неспроможності держави, яка, безперечно, має бути найближчим часом ліквідована відповідною методологією державного управління, виключаючи факт утворення “паралельних держав” (так званих ЛНР і ДНР) з ознаками, що суперечать дотриманню принципу унітарності України та відкривали би можливості впливу з їхнього боку на формування засад, насамперед, її зовнішньої політики.

Головною причиною неефективності суспільних змін в Україні стала спотворена система політичної влади з домінуванням груп впливу і конкурентною боротьбою між ними, перетворенням державних органів на засіб отримання специфічної ренти. Саме такий тип організації політичної влади спричинив вибух корупції у державі, поширення тіньових і навіть кримінальних процесів в економіці й управлінні, спровокував фундаментальне руйнування ціннісної структури українського суспільства [21]; призвів до формування і утримання низького рівня та якості життя значної частини населення (так, порівняно з дореволюційним 2013 р., у 2015 р. середній рівень бідності зріс з 23,3% до 59,3%, а серед працюючих – з 19,6% до 52,9% [22], з'явилась така категорія, як “нові бідні” – тобто ті, що втратили майно і заощадження внаслідок війни – внутрішні переміщені особи, а також мешканці районів, постраждалих внаслідок військових дій на Сході України), до недотримання соціальних прав людини, зокрема права на працю та справедливую винагороду, на охорону здоров'я, на соціальне забезпечення; перешкоджає ефективній реалізації прав громадян, пов'язаних із правосуддям.

Водночас за всі попередні роки незалежності України не відбулась реструктуризація національної економіки та переведення її на інвестиційно-інноваційний шлях розвитку, не сформувалась нова ідеологія власників засобів виробництва та підприємців – вона і надалі залишається імпортноспрямованою, триває її деіндустріалізація та тінізація. Одним із суттєвих недоліків діючої системи управління вітчизняними природними ресурсами є “тотальна недокапіталізованість більшості природних благ, що призводить до девальвації природного капіталу на користь корпоративних структур, а не бюджетів різного таксономічного рівня” [23].

Більшість означених проблем у державному управлінні виникає через невідповідну діяльність частини вітчизняної еліти, істеблішменту, політичного класу та рядових виконавців управлінських рішень. Доцільно зауважити, що досить часто до складу вітчизняної політичної еліти та політичного класу залучались (та залучаються надалі) ті, хто одержує можливість впливу через конкуренцію у

виборчому процесі (однак не зовсім чесну), та ті, хто володіє здатністю впливати, залишаючись поза цим процесом, через контроль над неполітичними ресурсами, які під час процесу впливу на ухвалення політичних рішень вже набувають політичного сенсу. Водночас “лава запасних” управлінської еліти формується зазвичай за принципом кумівства, земляцтва, “любих друзів”, “однокласників” та “одногрупників”, колишніх “бізнес-партнерів” і одночасно є досить короткою, що суттєво зменшує ймовірність приходу до влади справжніх професіоналів та патріотів.

Для України надалі існує небезпека того, що зміна поколінь на політичному олімпі і надалі відбуватиметься шляхом нав’язування суспільству тих чи інших політиків, які за своїми здібностями та моральними якостями його аж ніяк не влаштовують. А та частина нової генерації політиків, які зайшли до парламенту та органів місцевого самоврядування під час виборів 2014 та 2015 рр., ще не створюють критичної маси, щоби формувати цілі розвитку та вирішувати загальнодержавні завдання у форматі “жити по-новому”. Водночас існує значна загроза того, щоби не відбувалась їхня швидка асиміляція, перетворення у квазіеліту, яка, не набувши справжньої елітарності, зможе zdeформувати свої попередні ціннісні пріоритети та орієнтації.

Надзвичайно важливим на сучасному етапі є спрямування зусиль на побудову не просто Української держави, а сильної держави, здатної протистояти не лише зовнішнім загрозам, але й володіти ефективним державним управлінням із значним рівнем резистентності та резильєнтності щодо можливих викликів, адже саме слабкість та розпад держав є джерелом багатьох найбільш серйозних світових проблем [24].

Для того, щоби в складних соціально-економічних умовах розвитку Української держави, значно ускладнених наслідками гібридної війни, яку веде проти України Російська Федерація та яка може реально перетворитись у “велику війну” з поновленням масштабних бойових дій на Донбасі [25], для уникнення чи послаблення девіантних проявів у державному управлінні українській владі необхідно розробити та дієво реалізувати державну політику та її законодавчо-нормативне забезпечення таким чином, щоби вони були соціально орієнтовані і скеровані на економічний розвиток і захист країни та представляли собою дії і відповіді для українського суспільства на існуючі запити або необхідні зміни.

Враховуючи досвід попередніх років незалежності та позитивні міжнародні практики для вирішення складних завдань державного управління на шляху побудови сильної Української держави, необхідне виконання таких дій:

- дійсне реформування чинної системи державної служби на засадах “людино центризму”, запровадження ідеології служіння держави своїм громадянам;

- відкритість та транспарентність інформації про засади формування та прийняття владних рішень; громадянське суспільство повинно отримати реальну можливість долучитись до розробки та контролю за їх виконанням, бути дійсним партнером влади;

- проведення стратегічного планування державної політики із залученням до цього процесу високопрофесійної наукової спільноти та громадськості; підняття статусу програм діяльності уряду, для чого на законодавчому рівні визначити принципний зміст програм, а також об’єктивні показники оцінювання їх виконання;

- подальша фіскальна консолідація, зміцнення фінансового сектора та підтримка гнучкого валютного курсу; збільшення продуктивності праці та створення

нових робочих місць через поліпшення інвестиційного клімату та використання наявних можливостей у сфері зовнішньої торгівлі;

– відновлення довіри суспільства до дій влади; спрямування курсу держави на максимальний політичний консенсус, суспільну консолідацію;

– створення політично-правових механізмів, які б унеможливили домінування корпоративних та групових інтересів над загальнодержавними; розмежування функцій вироблення та реалізації політики; впровадження законодавчої регламентації лобістської діяльності;

– подальша нищівна боротьба із проявами корупції на усіх рівнях; недопущення розвитку чинників можливості “перетікання” корупції із центральних рівнів влади на місцеві в процесі проведення децентралізації державного управління; найшвидше реальне впровадження в дію заходів судової реформи та безперечне забезпечення невідворотності покарання посадовців, які вчинили корупційні злочини;

– формування національної ідентичності як вирішального чинника, на якому ґрунтується процес визначення головних орієнтирів суспільного поступу і національних інтересів, а також протистояння проявам застосування технологій “м’якої сили” та “розумної сили” для дестабілізації держави і суспільства;

– розширення присутності України на світовій арені, зокрема поширення знань про Україну та її мову допомагатиме формуванню привабливості та позитивного іміджу країни;

– підвищення рівня політичної та правової культури як населення, так і державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що сприятиме поєднанню соціальних ідеалів, моральних та правових цінностей з прагматичною діяльністю щодо втілення в життя вимог законодавства;

– більш широке застосування підходів меритократії, нової філософії та механізму формування еліти шляхом її посилення, селекції та кадрової ротации чесними, талановитими та здібними людьми; створення для цього відповідних соціальних та політичних “ліфтів” на основі відкритих конкурсів та дотримання принципу заслуг;

– заборона обмежувати свободу слова та запроваджувати цензуру на критику влади, окремих її представників та політичних партій, що цілком не відповідає європейським стандартам і міжнародним нормам та властиве тоталітарним режимам.

Звичайно, це вимагатиме широкого запровадження такої концепції державного управління, яка передбачає активне задіяння механізмів внутрішнього превентивного аудиту ризиків та невизначеностей, причин помилок і збоїв у державному управлінні та інструментів ризико-орієнтованого державного управління при одночасній наявності публічного простору для створення умов реального діалогу державна влада – суспільство.

Список використаної літератури

1. Дейвіс Н. Європа. Історія [Текст] / Н. Дейвіс. — К. : Основи, 2000. — 1463 с.
2. Усаченко Л. М. Історія державного управління в Україні [Текст] : навч. посіб. / Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник. — К. : ТОВ “НВП “Інтерсервіс”, 2013. — 292 с.
3. Джери Д. Большой социологический словарь [Текст] / Д. Джери, Дж. Джери ; пер. с англ. : в 2 т. Т.: А – О. — М. : Вече, 1999. — С. 185.

4. Rawnsley G. Approaches to soft power and public diplomacy in China and Taiwan / G. Rawnsley // *Jornal of International Communication* [Text]. — 2012. — Vol. 18. — Issue 2. — P. 121—135.

5. Nye Jr. J. S. Bound to Lead: The Changing Nature of American Power [Text] / Nye Jr. J. S. — N.-Y. : Basic Books, 1990; Nye Jr. J. S. The Benefits of Soft Power [Electronic resource] / Nye Jr. J. S. — Access mode : <http://hbswk.hbs.edu/archive/4290.html>.

6. Семченко О. А. Іміджева політика України [Текст] : монографія / О. А. Семченко. — К. : ВЦ “Академія”, 2014. — 272 с.

7. Індекс сприйняття корупції ТІ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ti-ukraine.org/news/4050.html>.

8. Індекс сприйняття корупції в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://en.interfax.com.ua/news/economic/237633.html>.

9. Індекс сприйняття корупції ТІ...

10. Куриц С. Я. Болезни государства. Диагностика патологий государственного управления и права [Текст] / С. Я. Куриц, В. П. Воробьев. — М. : МГИМО (У) МИД России, 2009. — 212 с.

11. Simon H. A. Models of Man: Social and Rational [Text] / H. A. Simon. — N.-Y. : John Wiley and Sons, Inc., 1957. — P. 198.

12. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления [Текст] : кур. лекц. / Г. В. Атаманчук. — изд. 2-е, дополн. — М. : Омега-Л, 2010. — 525 с.

13. Білоусова Н. Трохим Ковальчук. Один із факторів, який зумовив нинішні негаразди – психологія тимчасовості / Н. Білоусова // Газета “День” [Текст]. — 2011. — № 146.

14. Про затвердження Програми управління державним боргом України на 2016 рік [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства фінансів України № 27 від 29.01.2016 р. — Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/nakaz-ministerstva-vid---pro-zatverdzhennia-prohramy-upravlinnia-derzhavnym-borhom-na-rik?category=borg&subcategory=derzhavnij-borg>.

15. Петровський П. М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління [Текст] : монографія / П. М. Петровський. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. — 252 с.

16. В Україні назриває катастрофа з пенсійними виплатами [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zik.ua/news/2016/05/24/v_ukraini_nazrivaie_katastrofa_z_pensiynumu_vyplatamy__minsotspolityky_701647.

17. Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине [Текст] / Н. Винер. — М. : Советское радио, 1968. — С. 55.

18. Заман А. Репутационный риск: управление в целях создания стоимости [Текст] / А. Заман ; пер. с англ. Ю. Кострубова. — М. : Олимп-Бизнес, 2008. — С. 8, 9.

19. Найт Ф. Х. Риск, неопределенность и прибыль / Ф. Х. Найт ; пер. с англ. — М. : Дело, 2003. — С. 30, 31.

20. Giorgetti C. A. Principled Approach to State Failure. International Community Actions in Emergency Situations [Text] / C. A. Giorgetti ; with a Foreword by M. Reisman and L. Brilmayer. — Leiden ; Boston : Brill, 2010. — XVII. — P. 69.

21. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави [Текст] : націонал. доп. / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. — К. : НВЦ НБУВ, 2009. — С. 6.
22. Лібанова Е. Що може кожен зробити для себе і для суспільства? Шукати додаткову роботу [Електронний ресурс] / Е. Лібанова. — Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/rubric-economics/1996291-ella-libanova-akademik-direktor-institutu-demografii-ta-socialnih-doslidzen-nan-ukraini.html>.
23. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів [Текст] : націонал. доп. / за ред. акад. НАН України Е. М. Лібанової, акад. НААН України М. А. Хвесика. — К. : ДУ ІЕПР НАН України, 2014. — С. 8.
24. Фукуяма Ф. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке [Текст] / Ф. Фукуяма. — М. : Аст ; Хранитель, 2006. — 220 с.
25. Горбулин В. “2017-й: продолжение следует...” [Электронный ресурс] / В. Горбулин. — Режим доступа : <http://gazeta.zn.ua/internal/2017-y-prodolzhenie-sleduet-cennostnye-resursy-voyny-i-mira-ukrainskiy-format-.html>.

P. Shevchuk

NEGATIVE IMPACTS ON THE PROCESSES OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE DURING THE YEARS OF INDEPENDENCE

This article provides an analysis of factors which had negative impacts on the process of public administration during the revival of the Ukrainian state. The article suggests approaches to improving the efficiency of the implementation of public administration in Ukraine in conditions of current external and internal threats and challenges.

Key words: public administration, public administration imbalance, dysfunctions of public administration, defects of public administration, corruption, uncertainties of public administration, risks in public administration, Ukrainian state.