

УДК 321.01 : 342.5

Політико-правова еволюція української суверенної бюрократії

О.В. ЗАБРОДИНА

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара, м. Дніпропетровськ,
E-mail: zabrodina@ukr.net**Авторське резюме**

У статті простежується еволюція української суверенної бюрократії в контексті формування її політико-правових засад. Визначено, що для України притаманне поєднання «східної» та «західної» моделі бюрократії. Зокрема, «західна» модель переважала в періоди існування України як незалежної держави, тоді як «східна» модель домінувала в періоди втрати нею свого незалежного статусу.

Виділено етапи розвитку української суверенної бюрократії. На початкових етапах бюрократизації державного управління відбувається трансформація української бюрократії з радянського чиновництва в суверенну бюрократію (1990-ті роки). Українське чиновництво стало самостійною силою, яке характеризується високим ступенем знеособленості. Ідеальний профіль українського чиновника – це технократ, не пов'язаний ідеологічними зобов'язаннями і який при прийнятті рішень використовує критерії економічної й соціальної ефективності. В умовах, коли старі авторитарні механізми політичного керівництва зруйновані, а нові, демократичні або ще не створені, або мають низьку ефективність, чиновництво перетворюється на потужну групу інтересів, що протистоїть як політичному класу, так і громадянському суспільству, метою якої є використання привласнених посадових позицій для розширення соціально-політичного впливу й максимізації зисків від адміністративної ренти. Державне будівництво у незалежній Україні призвело до того, що бюрократія поступово перетворюється з дієвого інструмента реалізації урядової політики в самостійний суб'єкт соціально-політичних відносин, сукупність інституціональних груп інтересів, які приватизують окремі структури й функції системи державного управління. Показово, що для української бюрократії, особливо її вищих щаблів, притаманний високий рівень політизованості. У своїй діяльності бюрократія підпорядковується потребам боротьби за політичну владу, вона втягується у політичне протистояння, в результаті чого відбувається неадекватне функціям та призначенню бюрократії розширення її меж повноважень, компетенції, сфери відповідальності і тим самим порушуються функціонально-рольові та статусні засади бюрократичної організації.

Обґрунтовано, що сучасний етап бюрократизації управлінських структур в Україні пов'язаний з подіями кінця 2004 – початку 2005 рр., у ході яких до влади прийшла нова політична команда, яка актуалізувала процес адаптації бюрократичних структур до європейських стандартів. Цей процес ускладнюється надзвичайною політизованістю бюрократичного апарату, проявами соціально-психологічної втомленості від нескінченних змін. Ця втомленість викликає стурбованість, апатію, агресивність у населення. Перебуваючи тривалий час у режимі очікування змін на краще, громадяни зневірилися в благих намірах влади і чинять спротив будь-яким змінам, навіть які виправдані. По суті, на сучасному етапі державотворення є шанс на подолання наслідків зрощення авторитаризму з бюрократизмом, що приводить до культивування серед чиновництва рабської покорності, догматизму мислення, консерватизму, соціальної апатії, спостерігається зниження довіри до політико-владної еліти в суспільстві.

Ключові слова: українська бюрократія, етапи розвитку української бюрократії, політизованість бюрократичного апарату, політико-владна еліта.

Political and legal evolution of ukrainian sovereign bureaucracy

O.V. ZABRODINA

The Oles Honchar Dnepropetrovsk national university, Dnepropetrovsk, Ukraine,
E-mail: zabrodina@ukr.net**Abstract**

The article deals with the evolution of ukrainian sovereign bureaucracy in the context of a political and legal framework. Determined that Ukraine is inherent in the combination of «Eastern» and «Western» model of bureaucracy. In particular, the «Western» model prevailed during the existence of Ukraine as an independent state, while the «eastern» model dominated the loss of its periods of its independent status.

Selected stages of ukrainian sovereign bureaucracy. In the initial stages of bureaucratization of public administration is transformed ukrainian bureaucracy of the Soviet bureaucracy in sovereign bureaucracy (the 1990s). ukrainian officials became independent force, which is characterized by a high degree non-personified character. The ideal profile ukrainian officials – a technocrat, not related ideological commitments and that in making decisions using criteria of economic and social efficiency. At a time when the old authoritarian mechanisms of political leadership destroyed, and the new, democratic or not yet started, or have low efficiency, bureaucracy becomes a powerful interest group, as opposed to the political class and civil

© О.В. Забродіна, 2015

society, the purpose of which is to use the assigned job positions to expand the social and political impact and maximize benefits from administrative rent. State building in independent Ukraine has meant that the bureaucracy is gradually becoming an effective instrument of implementing government policy in an independent socio-political relations, a set of institutional interest groups that privatizing some structure and function of public administration. It is shown that for ukrainian bureaucracy, especially the higher levels, a high state of politicization. In its activities, subject to the needs of the bureaucracy struggle for political power, it is involved in the political opposition, resulting in inadequate functions and purpose of expanding bureaucracy limits of authority, competence, responsibilities and thereby violated functional and role status and principles of bureaucratic organization.

Proved that the current stage of bureaucracy management structure tour in Ukraine related to the events of late 2004 – early 2005, during which brought to power a new political team that actualized the adaptation bureaucratic structures to European standards. This process is complicated by the intense politicization bureaucratic machine manifestations of social and psychological fatigue from endless changes. This concern fatigue, apathy, aggression in the population. Being long standby time change for the better, people lost faith in the good intentions of the government and resist any changes that are even justified. In fact, at the present stage of state is chance to overcome the effects fusion authoritarian bureaucracy that leads to cultivation among officials slavish obedience, dogmatic thinking, conservatism, social apathy, a decrease in confidence in the political and ruling elite in society.

Keywords: ukrainian bureaucracy, stages of ukrainian bureaucracy, politicized bureaucracy, political and ruling elite.

Постановка проблеми. Нестабільність сучасного політичного процесу в Україні, шлях до європейської та євроатлантичної інтеграції, формування правової, соціальної, демократичної держави потребують змін в організації та функціонуванні кадрової політики і системі підготовки управлінських кадрів.

У минулі часи Україна не мала можливості формувати власну національну кадрову політику. За умов ускладнення процесів, що відбуваються в економіці, соціально-політичній і культурній сферах, зростають вимоги до рівня кваліфікації, свідомості, професійної компетентності цих кадрів – визначального елемента механізму управління. У цілому державне управління неможливе без кваліфікованого штабу службовців.

Сьогодні в Україні відбувається пошук нової моделі державного управління і моделі державного службовця. В її основі лежить визначення функціональних та індивідуальних особливостей державного службовця нового типу, отже, до державної служби мають долучитися люди з чіткими ціннісними орієнтирами на зміцнення державності, ідейними переконаннями, твердою волею. Вони мають у своїх діях та орієнтації спиратися на українські народні традиції, національний менталітет, світовий досвід.

Аналіз досліджень і публікацій. Явище української бюрократії є предметом багатьох наукових розвідок. Зокрема, сучасні науковці А. Антропов, Н. Богданова, А. Вишневський, В. Горбатенко, І. Монолатій, О. Оболенський, М. Пірен, В. Пугач, В. Тертичка, В. Ткаченко, О. Хмельницька, В. Цветков та інші неодноразово звертались у своїх працях до змісту та сутності явища української бюрократії.

Мета дослідження – простежити еволюцію української суверенної бюрократії в контексті формування її політико-правових засад.

Виклад основного матеріалу. У своїй ево-

люції українська бюрократія, як справедливо відзначає В. Пугач, поєднує «східну» та «західну» моделі бюрократії. Принципи «західної» бюрократичної моделі переважали у функціонуванні української бюрократії в періоди існування України як незалежної держави, відповідно, внаслідок втрати нею свого незалежного статусу, бюрократія в Україні у своїй діяльності керувалась принципами «східної» моделі бюрократії. Сучасна українська бюрократія характеризується наявністю певних рис спадковості у своїй діяльності, а саме: рис, які були притаманні бюрократії радянській як різновиду «східної» бюрократичної моделі. Цим, до певної міри, пояснюється все ще не подоланий крайній суб'єктивізм у ставленні до бюрократії як на науково-теоретичному рівні, так і на рівні суспільної свідомості [6, с. 32].

А.П. Бутенко і А.В. Миронов наводять слушне порівняння: «Якщо на Заході бюрократія забезпечувала незалежне від політичної й соціальної кон'юнктури функціонування системи, що було на перешкоді для різких змін, то в СРСР навпаки, вона все більше ототожнювалась з політичною владою, що, однак, обвинувачувала її в тих же гріхах, а громадська думка, нападаючи на бюрократію, виступала із критикою режиму й системи в цілому» [1, с. 30].

Створена за радянські часи адміністративно-бюрократична система культивувала у населення безініціативність, безвідповідальність та пасивність. Це, безумовно, сприяло відтворенню та зміцненню бюрократії, суттєво гальмувало формування справжнього самоврядування і в суспільстві (місцеве і регіональне самоврядування), і в трудовому колективі (виробниче самоврядування).

Радянська адміністративно-бюрократична система була ворожою до громадянського суспільства. Останнє за цих умов підпорядковується державі і контролюється нею та її

численним бюрократичним структурам. Бюрократизація, спроби тотального контролю центру над усіма економічними процесами вже з кінця 1920-х рр. вилилися у централізацію, що не тільки не слабшала в наступні роки, але ще й підсилювалася. Адміністративно-управлінський апарат з 1927 р. по 1980-і рр. виріс із 2 млн. до 18,6 млн. чоловік, склавши 15 % загальної чисельності робітників та службовців [8, р. 109].

Специфіка бюрократичної системи в СРСР обумовлена не тільки наявністю однопартійної системи, але й пануванням принципу демократичного централізму. Розвиток адміністративно-бюрократичної системи в країні привів до фактичного відсторонення представницьких органів влади від вирішення найважливіших життєвих питань. Партійні органи підмінили державні й адміністративно-господарські управлінські структури. Тим самим була відкинута ідея про необхідність «розмежування» роботи партійних, радянських і господарських органів. Існуючий до другої половини 1980-х рр. механізм формування державних, суспільних і господарських органів забезпечував підлегле становище виборних органів стосовно виконавчих органів. Бюрократична власність характеризується тим, що об'єктом привласнення тут є не речі або люди як такі, а численні зв'язки між речами та людьми, які конче потрібні для нормального життя. В основі бюрократичної власності знаходиться функція розпорядження натуральними продуктами, монопольний розподіл їх між людьми.

«Державний соціалізм», побудований в СРСР, призвів до формування бюрократії нового типу – тоталітарної бюрократії. Передумовою її появи став процес загального одержавлення виробництва, розподілу, обміну, робочої сили, ідеології і культури. Величезне розширення державних функцій зумовило надмірне зростання державного апарату.

Для тоталітарної бюрократії притаманні такі риси:

- каральний характер бюрократії;
- всюдисущість бюрократії;
- метою бюрократії стає влада заради влади:

формується особливий державний стан – номенклатура [3, с. 6-7].

«Державний соціалізм» і тоталітарна бюрократія породили явище бюрократизму, рисами якого є:

- панування відносин особистої залежності в соціальних відносинах у бюрократизованій формі (ієрархія начальників – підлеглих від самого низу до самого верху);

- виникнення «бюрократичного ринку», тобто торгівлі не лише товарами та послугами, а й бюрократичною власністю – положенням у суспільстві, владою над підлеглими, законами та правом їх порушувати, кваліфікаційними дипломами тощо;

- політичне панування бюрократії як особливої соціальної верстви (партократія або номенклатура) [3, с. 7].

В Україні поширенню бюрократизму сприяє й той факт, що нинішня еліта суспільства в основі своєї поповнюється за рахунок бюрократії, і разом з тим вищі верстви бюрократії і є еліта. На початку 1990-х років демократично налаштовані політики піддавали жорсткій критиці стару систему управління, номенклатуру, вони, прийшовши до влади, створили апарат, кльккісно набагато переважаючий колишній.

Розглядаючи пострадянське чиновництво, А.В. Оболонський дійшов висновку, що воно, «як і його попередники, «не дотягує» до бюрократії в класичному веберівському значенні цього слова», тому його варто характеризувати як «квазі-» (недо-) бюрократія [3, с. 5]. На його думку, пострадянська адміністративна система стала працювати ще гірше, що виразилося в наступному:

- 1) знизився рівень професіоналізму, у зв'язку з тим, що найбільш кваліфіковані й здатні апаратники покинули державну службу;

- 2) служити суспільству апарат не навчений;

- 3) колосально збільшився розмах корупції, що став майже нормою поведінки;

- 4) перестав діяти колишній неформальний «кодекс адміністративної моралі», який стримував розгул бюрократичної безкарності – виник повний моральний вакуум або «свавілля» [3, с. 5].

При зникненні колишнього партійного «хазяїна» через приватизацію відбувся перерозподіл власності багато в чому на користь нового елітарно-бюрократичного класу. І в цілому цей процес можна визначити як «привласнення» держави. Тому в цьому значенні не виконується ще одна веберівська теза – нейтральність бюрократії до політики. Володіння власністю означає втручання в політичні процеси.

На характер та існування політичного за своєю суттю адміністративно-бюрократичного режиму в СРСР найсильніший вплив чинило становище лідерів держави, створення засобами масової інформації ореола їхньої безпомилковості, геніальності, особливого політичного чуття тощо. При відсутності опозиції, багатопартійності, демократичних традицій, при великому зосередженні влади в руках такого лідера політичний режим все більшою мірою перебудовується відповідно до його уявлень і бажань.

Наприкінці 1980-х рр. в Україні та інших республіках СРСР суспільна свідомість дуже швидко перейшла від традиційної безсловесної покори всемогутній патерналістській державі до тотальної, огульної критики будь-яких владних дій держави. Демонстративна неповага до влади, особливо влади центральної, стало модою, стилем поведінки в 1990-і рр. Причо-

му найчастіше провідні ролі в цьому спектаклі грали «всепогодні «флюгери», які підхопили новий вітер, а то й прямі «перевертні», вірні слуги радянського режиму» [2, с. 11]. Як наслідок – відбулася досить важка за своїми соціально-психологічними наслідками річ: свобода як базова ліберальна цінність, демократія як загальнолюдська цінність були значною мірою девальвовані й дискредитовані в суспільній свідомості.

За часів незалежності в Україні побудована вертикаль виконавчої влади на гірших радянських зразках єдиноначальності й уніфікації, що передбачає відтворення знеособленої маси чиновників. Криза, подолання якої вимагає прийняття нестандартних оперативних рішень на основі принципово інших поглядів на розвиток економіки й суспільства, виявила нездатність бюрократії до креативних рішень. Це призвело до формування репресивної бюрократії, яка реалізує свої, у тому числі й помилкові, рішення за допомогою силового тиску на суспільство та суб'єкти економіко-господарської діяльності.

Кожного разу в час кризи потрібно істотне кадрове відновлення сучасної української бюрократії. При цьому вербування кадрів повинне відбуватися в першу чергу з експертного співтовариства, не інтегрованого в життя діючого чиновницького апарату. Попередній провал спроб принципового кадрового відновлення українського чиновництва на початку 1990-х років був пов'язаний саме з тим, що «вкинута» у систему кадри – експерти – не створили критичної маси й минулого або поглинені системою, або відірвані нею.

Українське чиновництво стало самостійною силою, яке характеризується високим ступенем знеособленості. А знеособленість може виграти, тільки висуваючи на перший план лідера, який її прикриває. Молодь, що готується на зміну старих чиновників, в особі «проурядових» молодіжних рухів, а також власні діти тільки підсилюють і зміцнюють нинішній й без того жорсткий і невикоринений бюрократизм.

Важливою проблемою є також докорінна зміна психології бюрократії, особливо чиновників вищих шаблів, які ухвалюють реальні управлінські рішення. Як і за комуністичних часів, чиновники сприймають себе як якихось національних лідерів, що піклуються про благо довіреного народу. Раціональна модель бюрократії передбачає ставлення населення до чиновників як до своїх слуг, які виконують відповідальну й добре оплачувану суспільством роботу. Це менеджери, яких наймає суспільство для виконання певної роботи.

Ідеальний профіль українського чиновника – це технократ, який не має ідеологічних зобов'язань і який під час ухвалення рішень бере до уваги критерій економічної та соціальної ефективності. Із цією проблемою тіс-

но пов'язане і питання про корінний перегляд управлінського уявлення про країну. Курс на уніфікацію управлінських рішень без урахування різноманітності країни (територіальної, дохідної, культурної, релігійної, соціальної) у поєднанні із принципом необговорюваності рішень приводить до небажаних соціальних ефектів.

В умовах, коли старі авторитарні механізми політичного керівництва зруйновані, а нові, демократичні або ще не створені, або мають низьку ефективність, чиновництво перетворюється в потужну групу інтересів, що протистоїть як політичному класу, так і громадянському суспільству, метою якої є використання привласнених посадових позицій для розширення соціально-політичного впливу й максимізації зисків від адміністративної ренти.

Суть питання полягає в тому, що обумовлене катастрофою авторитарного режиму розмивання силових механізмів політичного управління адміністративними структурами сприяє утвердженню транзиторної моделі взаємодії політиків і чиновників з переважною орієнтацією бюрократії не на директиви верховної влади або потреби суспільства, а на свої власні інтереси. У результаті в умовах післяреформеної слабості державних і суспільних інститутів бюрократичний апарат перетворюється з інструмента для реалізації урядової політики в самостійного суб'єкта соціальних відносин, конгломерат інституціональних груп інтересів, що приватизує окремі структури й функції системи державного управління.

У процесі трансформаційних змін характер функціонування бюрократії значною мірою має політичне спрямування, а її визначальною ознакою є високий рівень політизованості. В.Г. Пугач справедливо відзначає, що діяльність бюрократії підпорядковується потребам боротьби за політичну владу, вона втягується у політичне протистояння, в результаті чого відбувається неадекватне функціям та призначенню бюрократії розширення її меж повноважень, компетенції, сфери відповідальності і тим самим порушуються функціонально-рольові та статусні засади бюрократичної організації [6, с. 129-130].

На її думку, особливості функціонування бюрократії сучасної України обумовлені зрощенням чиновництва з бізнесом і політикою, причетністю до маніпулювання громадською думкою з метою впливу на процес прийняття необхідних політичних рішень, розстановку політичних сил у суспільстві. Наслідком чого є створення корпоративно-кланового фундаменту влади та посилення політичної ролі бюрократії в сучасному українському суспільстві [6, с. 130].

У сучасній Україні спостерігаються тенденції щодо лобювання чиновниками певних корпоративних та олігархічних інтересів, но-

сії яких у своїй більшості належать до політичного керівництва країни, або, принаймні, мають значний вплив на ухвалення політичних і кадрових рішень у державі. Це створило підґрунтя для виникнення потужних фінансово-політичних груп, формування корпоративно-кланового фундаменту державної влади і посилення політичної ролі бюрократії. Така вузькогрупова спрямованість української влади суттєво гальмувала трансформаційні перетворення та суспільний розвиток у цілому, сприяла закритості правлячої еліти від суспільства. У цьому зв'язку В.Г. Пугач справедливо зазначає, що «в Україні набув свого реального втілення корпоративний тип бюрократії, який характеризується незалежністю бюрократії як від політичних лідерів, так і від інтересів громадян. Головною турботою такої бюрократії є забезпечення власних інтересів, розширення своєї зони впливу. Бюрократія стала не лише коригувати важливі дії влади, але й реально впливати на формування політичних порядків, спрямовуючи процеси приватизації та роздержавлення, відносини Центру та регіонів, а також інші важливі політичні процеси» [6, с. 134].

За твердженням М.І. Пірен, в Україні має місце феномен партії бюрократії – досить впливової сили з певними політичними і економічними інтересами та могутніми засобами захисту цих інтересів. Ця партія бюрократії володіє соціальною маневреністю та здатністю адаптуватися до нових політичних та соціально-економічних умов. Збереження влади та власності у будь-якому ідеологічному оформленні, під будь-якими політичними гаслами є чи не єдиним принципом української бюрократії, відповідно до якого вона організовує та спрямовує свою діяльність. Усі інші «принципи», таким чином, є вторинними. Існування вищезгаданого принципу до певної міри пояснює специфічний кланово-олігархічний варіант створення та розвитку ринкової економіки, надзвичайну повільність, навіть до гальмування, у становленні реальної демократії та громадянського суспільства [4, с. 32].

Найбільш поширеною формою залучення бюрократичних структур до політичного процесу є використання адміністративного ресурсу під час виборчих перегонів, тобто бюрократизація виборчого процесу. Як наслідок легітимність владних інститутів спирається на самолегітимацію, яка впроваджується в суспільстві через адміністративний тиск, командне нав'язування [6, с. 8]. Всупереч принципу неупередженості виборчого процесу українські чиновники беруть активну участь у передвиборчій боротьбі. Це, безумовно, дестабілізує політичний процес. Вплив чиновників на виборчий процес суттєво загострював протиріччя між владою та народом, посилював відчуження владних структур від суспільства та збільшу-

вав недовіру до них. Події 2004-2005 рр. дали новий поштовх процесу бюрократизації в незалежній Україні. Нова політична команда, яка прийшла до влади, ініціювала процес адаптації існуючої бюрократичної системи до європейських стандартів адміністрування. Українська дослідниця М.І. Пірен у зв'язку з цим зазначає, що «даний процес надзвичайно ускладнений, з одного боку тому, що сучасна українська бюрократія характеризується не політичною лояльністю, а надзвичайною політизованістю, з іншого – проявами соціально-психологічної втомленості від змін українських чиновників, характерними ознаками якої є: стурбованість, апатія, агресивність, що врешті-решт й сприяє тому, що державні чиновники чинять супротив будь-яким змінам [4, с. 33].

Станова та бюрократична згуртованість характеризується такими рисами [4, с. 33]:

- завищеною соціальною оцінкою чину, захищеною адміністративними та кримінальними нормами;
- побудовою рангової ієрархії на принципах призначуваності (на протигагу принципу виборності);
- довічним статусом чину, служби;
- регулярними грошовими винагородами відповідно до рангу;
- кар'єрним принципом переміщення у ранговій ієрархії.

Володіння технікою управління посилює владне становище української бюрократії. У системі управління тут можна виокремити два головних аспекти: по-перше, спеціальні знання, які професійні державні службовці здобувають у процесі підготовки у відповідних галузях адміністративно-державного управління; по-друге, знання чиновниками правил бюрократичного процесу в самих відомствах [4, с. 33].

Водночас українська бюрократія потрапляє у залежність від окремих центрів політичного впливу, пріоритети яких не завжди відповідають суспільним інтересам, потребам та цілям. Проте підпорядковане становище бюрократії абсолютно не виключає професійну компетенцію чиновників, а також і відносну самостійність від змінюваного політичного керівництва. Подібна відносна автономія бюрократії, як справедливо вважає В.Г. Пугач, є її «природною властивістю», яка не втрачається в умовах різноманітних суспільно-політичних перетворень [6, с. 341].

Україна традиційно залишається державою із сильними місцевими традиціями, що до певної міри компенсувало їй у минулому тимчасову відсутність державності. В сучасній Україні подібні традиції набули свого нового прояву, а саме: в країні як влада, так і опозиція мають власний адміністративний ресурс, і можуть розраховувати на його цілковиту підтримку у боротьбі за оволодіння та утримання політич-

ної влади [5, с. 141-142].

Говорячи про еволюцію української бюрократії, варто підкреслити, що вітчизняна політико-владна еліта стала «паразитувати» стосовно до народу ще з перших днів трансформаційних перетворень у суспільстві, коли кризовість проявлялася в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Сьогодні ще не повністю сформовані стратегічні напрями розвитку суспільства, тому політико-владна еліта відверто проявляє схильність до різного типу свавілля, формалізму, підпорядковує правила і завдання діяльності переважно цілям самозбереження та захисту корпоративних інтересів. У зв'язку з цим українська дослідниця М.І. Пірен справедливо наголошує: «Так було в усіх суспільствах, які переживали перехідний період від одного циклу розвитку до іншого, така сама ситуація спостерігається в політико-управлінських сферах сучасного українського суспільства» [4, с. 35].

Україна характеризується наявністю конкурентних, до певної міри вільних та демократичних виборів, які гарантують чергування при владі політичних партій. Наприклад, під час подій помаранчевої революції пересічні українці вийшли на площі в надії на утвердження демократії й побудову соціально відповідальної держави, яка б переборолала різку соціальну диференціацію суспільства. Проте подальші події показали, що розрив між громадянським суспільством і правлячим класом не зменшився, а навпаки збільшився [7, с. 94].

Провівши деструктивне для України «очищення» низових ланок державного апарату, коли було звільнено до 20 тисяч чиновників із команди президента Леоніда Кучми, помаранчева влада не змогла вплинути як на кадровий склад верхівки владних структур, так і на їхній менталітет і поведінку. Особисті цілі й боротьба за владу, як правило, домінують в українських правлячих колах над національними інтересами.

Політичну напруженість у суспільстві підсилювали: недовіра правової системи й некомпетентність державних структур; відсутність підзвітності й прозорості в цивільній і публічній сферах; уміння влади ухилятися від рішення актуальних проблем і одночасно користуватися ситуацією для задоволення власних інтересів.

Події кінця 2013 – 2014 рр. дали українській бюрократії другий шанс на реформування системи державного управління на демократичних політико-правових засадах.

Висновки. Для України притаманне поєднання «східної» та «західної» моделей бюрократії. Зокрема, «західна» модель переважала в періоди існування України як незалежної держави, тоді як «східна» модель домінувала в періоди втрати нею свого незалежного статусу.

На початкових етапах бюрократизації державного управління відбувається трансформація української бюрократії з радянського чиновництва в суверенну бюрократію (1990-ті роки). Українське чиновництво стало самостійною силою, яке характеризується високим ступенем знеособленості. Ідеальний профіль українського чиновника – це технократ, не пов'язаний ідеологічними зобов'язаннями й який при прийнятті рішень використовує критерії економічної й соціальної ефективності. В умовах, коли старі авторитарні механізми політичного керівництва зруйновані, а нові, демократичні або ще не створені, або мають низьку ефективність, чиновництво перетворюється на потужну групу інтересів, що протистоїть як політичному класу, так і громадянському суспільству, метою якої є використання привласнених посадових позицій для розширення соціально-політичного впливу й максимізації зисків від адміністративної ренти.

Державне будівництво у незалежній Україні привело до того, що бюрократія поступово перетворюється з дієвого інструмента реалізації урядової політики в самостійний суб'єкт соціально-політичних відносин, сукупність інституціональних груп інтересів, які приватизують окремі структури й функції системи державного управління. Для української бюрократії, особливо її вищих щаблів, притаманний високий рівень політизованості. У своїй діяльності бюрократія підпорядковується потребам боротьби за політичну владу, вона втягується у політичне протистояння, в результаті чого відбувається неадекватне функціям та призначенню бюрократії розширення її меж повноважень, компетенції, сфери відповідальності і тим самим порушуються функціонально-рольові та статусні засади бюрократичної організації. Сучасний етап бюрократизації управлінських структур в Україні пов'язаний з подіями кінця 2004 – початку 2005 рр., у ході яких до влади прийшла нова політична команда, яка актуалізувала процес адаптації бюрократичних структур до європейських стандартів. Цей процес ускладнюється надзвичайною політизованістю бюрократичного апарату, проявами соціально-психологічної втомленості від нескінченних змін. Ця втомленість викликає стурбованість, апатію, агресивність у населення. Перебуваючи тривалий час у режимі очікування змін на краще, громадяни зневірилися в благих намірах влади і чинять спротив будь-яким змінам, навіть які виправдані. По суті на сучасному етапі державотворення є шанс на подолання наслідків зрощення авторитаризму з бюрократизмом, що приводить до культивування серед чиновництва рабської покорності, догматизму мислення, консерватизму, соціальної апатії, спостерігається зниження довіри до політико-владної еліти в суспільстві.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бутенко А.П. Сравнительная политология в терминах и понятиях: Учеб. пособие / А.П. Бутенко, А.В. Миронов. – М.: НОУ, 1998. – 411 с.
2. Оболонский А.В. Гражданин и государство: новая парадигма взаимоотношений и шаги по ее институционализации / А.В. Оболонский // *Вопр. гос. и муниципал. управления.* – 2011. – № 1. – С. 5-16.
3. Оболонский А.В. Постсоветское чиновничество: квазيبюрократический правящий класс / А.В. Оболонский // *Общественные науки и современность.* – 1996. – № 5. – С. 5-15.
4. Пірен М.І. Публічна політична діяльність : навч. посібник / М.І. Пірен. – К.: НАДУ, 2009. – 288 с.
5. Политическая культура пореформенной России // *Политическая культура России: Реферативный сборник / ИНИОН АН СССР.* – Вып. IV. – М., 1990. – С. 78-150.
6. Пугач В.Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві: дис. ... канд. по-літ. наук: 23.00.02 / В.Г. Пугач; Київський нац. торговельно-економічний ун-т. – К., 2006. – 173 с.
7. Ткаченко В.Н. Суверенная бюрократия Украины: в зоне двойной периферии / В.Н. Ткаченко // *Политическая концептология.* – 2011. – № 1. – С. 89-103.
8. Rourke F.E. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy* / Francis E. Rourke; 3rd ed. – Boston: Little, Brown, 1984. – 244 p.

Стаття надійшла до редакції 23.02.2015

REFERENCES:

1. *Butenko A.P., Mironov A.V. Sravnitel'naya politologiya v terminakh i ponyatiyakh (Comparative politics in the terms and concepts).* Moscow, 1998, 411 p.
2. *Obolonsky A.V. Grazhdanin i gosudarstvo: novaya paradigma vzaimootnosheny i shagi po eye institutsionalizatsii (Citizen and the State: a new paradigm of relations and steps for its institutionalization).* *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipalnogo upravleniya*, 2011, No 1, pp. 5-16.
3. *Obolonsky A.V. Postsovetskoye chinovnichestvo: kvazibyuokratichesky pravayashchy klass (The post-Soviet bureaucracy: quasi-bureaucratic ruling class).* *Obshchestvennyye nauki i sovremennost*, 1996, No 5, pp. 5-15.
4. *Piren M.I. Publichna politychna diyal'nist' (Public political activity).* Kyiv, 2009, 288 p.
5. *Politicheskaya kultura poreformennoy Rossii (The political culture of post-reform Russia).* *Politicheskaya kultura Rossii: Referativny sbornik*, vol. IV, Moscow, 1990, pp. 78-150.
6. *Puhach V.H. Fenomen byurokratiyi v transformatsionomu suspil'stvi (The phenomenon of bureaucracy in transformational society): dysertatsiya ... kandydata politychnykh nauk: 23.00.02, Kyiv, 2006, 173 p.*
7. *Tkachenko V.N. Suverennaya byurokratiya Ukrainy: v zone dvoynoy periferii (Sovereign bureaucracy Ukraine: in the area of double periphery).* *Politicheskaya kontseptologiya*, 2011, No 1, pp. 89-103.
8. Rourke F.E. *Bureaucracy, Politics, and Public Policy.* Boston, 1984, 244 p.

Забродіна Олена Валентинівна – кандидат політичних наук, доцент
Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара
Адреса: 49010, м. Дніпропетровськ, пр. Гагаріна, 72
E-mail: zabrodina@ukr.net

Zabrodina Olena Valentynivna – PhD in political science, associate professor
The Oles Honchar Dnepropetrovsk national university
Address: 72, Gagarin Av., Dnipropetrovsk, 49010, Ukraine
E-mail: zabrodina@ukr.net