



УДК 32.:351](477)

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ СУСПІЛЬСТВА ПЕРЕХІДНОГО ТИПУ



Ю. П. Саух,

*кандидат філософських наук, доцент,
доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування,
Національна академія державного управління при Президентові України*

М. Б. Плужніков,

*аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування,
Національна академія державного управління при Президентові України*

У статті розглядаються ефективні механізми державного управління суспільством і державою в перехідний період. Доведено очевидність кризового становища не тільки соціально-економічної, а й політико-адміністративної сфери життя держави, актуальність питання адекватності та ефективності роботи системи державного управління. Зосереджено увагу на принципах розуміння основних засад державного управління в суспільстві перехідного типу та його актуальних запитів і проблем, пошуку шляхів і виробленні рекомендацій для реформування і адаптації інституту державного управління до сучасних умов існування Української держави.

Ключові слова: державне управління, перехідні суспільства, суспільний і державний розвиток, реформа системи державного управління, процеси демократизації.

Yu. P. Saukh,

Ph.D in Philosophy, Associate Professor of the Political Analysis and Forecasting Chair, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

M. B. Pluzhnikov,

graduate student of the Political Analysis and Forecasting Chair, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

THE FEATURES OF PUBLIC GOVERNANCE IN A TRANSITIONAL SOCIETY

Article devoted to the analysis of a public governance mechanisms in transitional society. Obviously, the state of crisis, not only socio-economic but also political and administrative spheres of public life, the urgency of the issue of the adequacy and effectiveness of the public administration system robots are unconditional. Principles of understanding of the basic aspects of public administration in the transitional society and its urgent requests and problems, finding ways to make recommendations for reform and adaptation of public administration institute to meet modern conditions of existence of the Ukrainian state are still open.

Key words: governance, transitional society, public and state development, public administration reform, democratization.

Ю. П. Саух,

кандидат філософських наук, доцент,

доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування,

Національна академія державного управління при Президенті України

М. Б. Плужников,

аспірант кафедри політичної аналітики і прогнозування,

Національна академія державного управління при Президенті України

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ОБЩЕСТВА ПЕРЕХОДНОГО ТИПА

В статье рассматриваются эффективные механизмы государственного управления обществом и государством в переходной период. Доказана очевидность кризисного состояния не только социально-экономической, но и политико-административной сферы жизни государства, актуальность вопроса адекватности и эффективности работы системы государственного управления. Сосредоточено внимание на принципах понимания основоположных моментов государственного управления в обществе переходного типа и его актуальных запросов и проблем, поиске путей выработки рекомендаций для реформирования и адаптации института государственного управления к современным условиям существования Украинского государства.

Ключевые слова: государственное управление, переходные общества, общественное и государственное развитие, реформа системы государственного управления, процессы демократизации.

Постановка проблеми. Суспільства перехідного типу (до яких безпосередньо належить і Україна) характеризуються нестабільністю, не остаточно сформованими державними інституціями. Основною метою таких суспільств є максимально ефективний розвиток, демократизація, формування докорінно нової системи політико-адміністративного управління. В умовах перехідних суспільств перед системою державного управління постають виклики, які потребують не просто особливої уваги, а специфічного підходу і реформування.

Оскільки Україна є країною так званого “перехідного типу” [18], та враховуючи складне кризове становище не тільки соціально-економічної, а й політико-адміністративної сфери життя держави, актуальність питання адекватності і ефективності роботи системи державного управління є беззаперечною.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зважаючи на актуальність теми, в сучасній вітчизняній літературі тематика державного управління в кризовий перехідний період розкрита в працях таких авторів, як В.Шарий, В.Цимбал, В.Тимошук, М.Будник, Г.Атаманчук та багатьох інших.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз особливостей роботи органів державного управління в країні, що перебуває у перехідному стані.

Виходячи з мети поставлено такі завдання дослідження:

- з’ясувати основні принципи державного управління в суспільстві перехідного типу та його актуальні запити і проблеми;
- пошук шляхів і розроблення рекомендацій для реформування і адаптації інституту держав-

ного управління до сучасних умов існування Української держави.

Виклад основного матеріалу. Держава – формальний інститут, який є формою організації політичної спільноти під управлінням уряду; суб’єкт політики, ядро політичної системи. Основною метою існування держави в такому розумінні є, передусім, гарантування ефективного забезпечення соціально-економічного прогресу, захисту прав і свобод громадян і національної безпеки. Реалізацію цих цілей має гарантувати дієва система державного управління, система, яка охоплює державні органи, державні організації і державну власність [10, с. 32]. Державне управління є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їхніх прав і свобод [10, с. 35].

Виконання таких функцій в умовах, коли Україна, як і більшість пострадянських країн, переживає перехідний період, пов’язане зі значними труднощами.

Перехідний період у нашій країні виявився значно тривалішим, ніж передбачалося. На думку багатьох дослідників, так званий “перехідний період” розвитку країни можна поділити на три етапи [12, с. 211]. Перший етап – фундаментальна зміна усталених політичних і економічних структур, другий – розвиток та закріплення демократичних процесів, зміцнення економічних інститутів, стабілізація виробництва. І, нарешті, третій

етап – політична консолідація як неодмінна умова економічного піднесення.

На сьогодні особливістю перехідного періоду є те, що в Україні завершився початковий етап цього періоду – проголошення незалежності та набуття атрибутів держави і відбувся перехід до етапу розвитку демократичних процесів, політичного та економічного облаштування.

Зауважимо, що державному управлінню перехідних суспільств властиві такі спільні характерні ознаки:

- кланово-корпоративний, а не партійний принцип формування державних органів;
- зрощування бізнесу і політики, державного і приватного в установах і організаціях;
- залежність державних, політико-адміністративних органів від державного апарату;
- надмірна централізація прийняття державних рішень;
- розмитість меж компетенцій державних органів як результат дублювання функцій;
- недостатній рівень освіти, корумпованість державної бюрократії;
- закритість системи кадрового набору державних кадрів;
- кар’єрне зростання незалежно від професійних і особистісних якостей, високий рівень корпоративності і клановості;
- великий консолідований спротив змінам і нововведенням [20, с. 127].

Водночас складності перехідного періоду пов’язані з недосконалістю нормативно-правових актів і недостатньою готовністю системи виконавчої влади до вирішення нових соціальних завдань з використанням нових підходів.

Усе очевиднішим стає те, що подальший перехід суспільства від централізованої економіки до ринкової, від авторитарного режиму до демократії вимагає від управлінського апарату якнайшвидшого реформування засад державного управління.

Таким чином, у перехідний період система державного управління змушена розв’язувати внутрішні проблеми (корумпованість, корпоративність, неефективність), а також давати відповіді на нові зовнішні запити від населення, організацій і структур у країні.

Протягом усього періоду незалежності влада неодноразово починала розробляти і впроваджувати проекти реформування державного управління.

Так, у 1997 р. экс-Президент України Л.Кучма прийняв рішення утворити Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи.

Робочою групою цієї Комісії було доопрацьовано та доповнено проект концепції, розроблений у Верховній Раді, і 25 березня 1998 р. рішенням Державної комісії її було схвалено. 22 липня 1998 р. Указом Президента № 810 положення Концепції адміністративної реформи в Україні були покладені в основу здійснення реформування системи державного управління [17].

Адміністративною реформою передбачалася організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

У межах реалізації положень реформи було прийнято такі державні цільові програми: “Програма розвитку державної служби на 2005–2010 роки” (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746), “Комплексна програма підготовки державних службовців” (Указ Президента України від 9 листопада 2000 р. № 1212), “Наукова програма дослідження розвитку державної служби та вдосконалення кадрового забезпечення державного управління” (Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. № 953), “Програма підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання” (Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 р. № 1444).

Проте ці програми мали лише декларативний характер, і основних поставлених завдань не виконали.

Сьогодні потребує подальшого вдосконалення законодавча та нормативно-правова база про державну службу на основі принципів законності і верховенства права, відкритості та прозорості діяльності, орієнтації на потреби споживачів своїх послуг, використання найкращих напрацювань вітчизняних та зарубіжних науковців у цій галузі.

Але, як показала практика, життя запропонованих заходів щодо здійснення реформи гальмувалися. Однією з причин повільного впровадження адміністративної реформи є недостатня наукова опрацьованість окремих проблем, другою – несприйняття населенням передбачених реформою непопулярних змін в адміністративно-територіальному устрої країни, відсутність чіткої єдиної державної політики щодо реформування організаційних структур органів влади тощо.

Висновки. Таким чином, за час, що минув від початку задекларованих реформ, системою державного управління країни так і не було вирішено поставлених перед нею завдань: створення умов для динамічного розвитку громадянського

суспільства, формування цивілізованого соціально-економічного устрою та демократичної держави, не вдалося сформувати функціонально ефективну і структурно несуперечливу систему органів влади.

Сьогодні необхідно враховувати потреби в реалізації історичних тенденцій розвитку українського суспільства. Творче переосмислення взаємодії гілок влади у минулому дає змогу винести кращі уроки з історичного досвіду українського народу. Наразі перед країною стоїть проблема вибору, що полягає в тому, щоб знайти найефективніші варіанти та моделі трансформації, в результаті якої Україна матиме справжні історичні досягнення, а не ситуативну користь для політичних сил, і, зокрема, для деяких політиків.

Для стабілізації політичної ситуації в країні та виходу з кризового стану у взаємодії гілок влади слід усвідомлювати, що проведення комплексних реформ неможливе без розробки чіткої стратегії розвитку державного управління, яка має включати: стратегію розвитку державного управління як галузі наукового дослідження, стратегію розвитку практики державного управління та стратегію розвитку державного управління як галузі освіти.

Не можна приймати необдумані, поверхові рішення як щодо модернізації державного управління в цілому, так і щодо реформування професійного навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Реформування системи державного управління має базуватися не тільки на бажанні тих чи інших політичних сил підпорядкувати реформи власним інтересам, а й на комплексному обліку змісту й перспектив зміни вказаної системи.

Необхідно також дотримуватися чіткої логіки, послідовності дій з реалізації реформ. Як зазна-

чається в монографії “Державне управління в Україні: централізація і децентралізація” (Київ: Вид-во УАДУ, 1997), це передбачає:

- формування політики реформ (важливою умовою, що сприяє розгортанню курсу на реформи, є посилення взаємовпливу людини, держави і суспільства, взаємозалежності та співробітництва між ними);

- невідкладність та довгостроковість реформ (формування єдиної позиції щодо змін, які мають відбуватися в політичній, економічній та управлінській системах, без чого неможливий історичний прогрес у проведенні реформ);

- послідовність та компетентність реформ (успіх проголошених реформ у будь-якій сфері неможливий, якщо проводити їх ізольовано від інших реформ, необхідно приступати до окремих реформ поетапно, а на кожному етапі намагатися у взаємопов’язаних сферах поєднувати реформи в комплекс) [14, с. 305–306];

- вираження та узагальнення інтересів, а також їх урегулювання, стимулювання і обмеження (реформа має спрогнозувати нову модель державного управління тієї чи іншої сфери. При цьому потрібно застосовувати стратегічний підхід, а не просто реагувати на зовнішні чинники і кон’юнктурні ситуації);

- довіру до реформ (для унеможливлення соціального напруження в суспільстві у зв’язку із проголошеними змінами потрібно забезпечити сприятливе середовище реформ та пропагувати їх прогнози);

- координацію заходів реформ на всіх рівнях, тобто застосування до них комплексного підходу (реформи мають бути спрямовані на вироблення надійних, конструктивних дій) (цит. за [6]).

Список використаних джерел

1. Адміністративна реформа [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/funkcionalne-obstezhennya/funkcionalne-obstezhennya.html>
2. Актуальні аспекти державного управління: досвід країн Балтії та Канади / Л. Вілкочюс, П. Вілкс, Б. Генбері та ін. ; за заг. ред. І. В. Розпутенка, Б. Лессера. – Київ : К.І.С., 2004. – 266 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с. – (Универ. учеб.).
4. Бідзюра І. П. Етапи і перспективи системних реформ в Україні [Електронний ресурс] / І. П. Бідзюра // Український центр політичного менеджменту. – 2004. –

References

1. Administratyvna reforma // Ofitsiyyny veb-sayt Tsentru adaptatsiyi derzhavnoyi sluzhby do standartiv Yevropeys'koho Soyuzu [Elektronnyy tekst] – Rezhym dostupu do materialiv: <http://www.center.gov.ua/funkcionalne-obstezhennya/funkcionalne-obstezhennya.html>
2. Aktualni aspekty derzhavnoho upravlinnya: dosvid krayin Baltiyi ta Kanady / [L. Vilkochyus, P. Vilks, B. Henberi ta in.]; Za zah. red. I. V. Rozputenka, B. Lessera – K.: K.I.S., 2004. – 266 s.
3. Akulchev A. A. Effektyvnost hosudarstvennoy vlasty: modely, krytery, faktori / A. A. Akulchev, V. H. Yhnatov, A. V. Ponedelkov, A. M. Starostyn // Vestn. Mosk. un-ta. – Ser. 12. – Polytych. nauky. – 2004. #1. – S. 38 – 53.

- № 1 (4) січ. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=22&c=223>
5. Будник М. А. Концептуально-методологічні аспекти реформування системи державного управління в Україні [Електронний ресурс] / М. А. Будник // Державне управління: теорія та практика : електрон. фах. наук. вид. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – 2007. – № 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej6/txts/07bmaduu.htm>. – Назва з екрана.
 6. Будник М. А. Основні напрями удосконалення адміністративно-державного управління на регіональному рівні / М. А. Будник // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2010. – Вип. 1 (28). – С. 52–57.
 7. Будник М. А. Сучасний стан і перспективи державного управління регіональним розвитком України / М. А. Будник // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Харків : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 2 (25). – С. 43–51.
 8. Будник М. А. Українська практика реформ в умовах трансформаційних процесів / М. А. Будник // Мenedжер, Вісн. Донец. держ. ун-ту упр. – 2008. – Вип. № 2 (44). – С. 42–48.
 9. Висоцький О. Ю. Основи державного управління / О. Ю. Висоцький, О. Є. Висоцька, Ю. П. Шаров. – Ч. I. – Дніпропетровськ : НМетАУ, 2008. – 52 с.
 10. Кравченко С. О. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічні обґрунтування та напрями впровадження : монографія / С. О. Кравченко. – Київ : НАДУ, 2008. – 296 с.
 11. Мэннинг Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Н. Мэннинг, Н. Паркинсон [под общ. ред. Г. Н. Чепыгова]. – М. : Весь мир, 2003. – 495 с.
 12. Оцінка якості адміністративних послуг / В. П. Тимошук, А. В. Кірмач. – Київ : Факт, 2005. – 88 с.
 13. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. кол.), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін. ; за заг. ред. Т. Мотренка]. – Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
 14. Проблеми трансформації системи державного управління в умовах політичної реформи в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2006 р. : у 2 т. / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, В. М. Князєва]. – Київ : Вид-во НАДУ, 2006. – Т. 1. – 464 с.
 15. Реформи на Україні: ідеї та заходи / за ред. Я. Ширмера і Д. Снелбекера. – Київ : Альтерпрес, 2000. – 220 с.
 16. Тимошук В. Адміністративна реформа, або Назад в СРСР / В. Тимошук, І. Коліушко // Дзеркало тижня. – 2011. – № 5 (11 лют.).
 17. Старіш О. Г. Особливості політичного процесу в Україні як державі перехідного типу (Нація як ін-
 4. Atamanchuk H. V. Teoryya hosudarstvennoho upravlenyya: kurs lektsyy / H. V. Atamanchuk. 4-e yzd., ster. – M.: Omeha-L, 2006. – 584 s. – (Unyversytetskyi uchebnyk).
 5. Bidzyura I. P. Etapy i perspektyvy systemnykh reform v Ukrayini [Elektronnyy resurs] / I. P. Bidzyura // Ukrayinskyi tsentr politychnoho menezhmentu. – # 1 (4) (sichen' 2004) – Rezhym dostupu do zhurnalu: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=22&c=223>
 6. Budnyk M. A. Kontseptualno-metodolohichni aspekty reformuvannya systemy derzhavnoho upravlinnya v Ukrayini [Elektronnyy resurs] / M. A. Budnyk // Derzh. upr.: teoriya ta praktyka. – 2007. – # 2. – Rezhym dostupu: <http://www.academy.gov.ua/ej6/txts/07bmaduu.htm>. – Nazva z ekrana.
 7. Budnyk M.A. Osnovni napryamy udoskonalennya administratyvno-derzhavnoho upravlinnya na rehional'nomu rivni / M. A. Budnyk // Teoriya ta praktyka derzh. upr.: zb. nauk. pr. – Kh.: Vyd-vo KharRI NADU “Mahistr”, 2010. – Vyp. 1 (28). – S. 52–57.
 8. Budnyk M. A. Suchasnyy stan i perspektyvy derzhavnoho upravlinnya rehionalnym rozvytkom Ukrayiny / M. A. Budnyk // Teoriya ta praktyka derzh. upr.: zb. nauk. pr. – Kh.: Vyd-vo KharRI NADU “Mahistr”, 2009. – Vyp. 2 (25). – S. 43–51.
 9. Budnyk M.A. Ukrayinska praktyka reform v umovakh transformatsiynykh protsesiv / M. A. Budnyk // Visn. Donets. derzh. un-tu upr. “Menedzher”, 2008. – Vyp. # 2 (44). – S. 42–48.
 10. Vysotskyi O.Yu., Vysotska O.Ye., Sharov Yu.P. Osnovy derzhavnoho upravlinnya. – Chastyna I. – Dnipropetrovs'k: NMetAU, 2008. – 52 s.
 11. Kravchenko S. O. Derzhavno-upravlinnski reformy: teoretyko-metodolohichni obgruntuvannya ta napryamy vprovadzhennya: monohrafiya / S. O. Kravchenko – K.: NADU, 2008. – 296 s.
 12. Mannynh N., Parkynson N. Reforma hosudarstvennoho upravlenyya: mezhdunarodniy opuit / N. Mannynh, N. Parkinson [pod obshch. red. H. N. Chepuihova] – M. : Ves myr, 2003. – 495 s.
 13. Otsinka yakosti administratyvnykh posluh / V. P. Tymoshchuk, A. V. Kirmach – K.: “Fakt”, 2005. – 88 s.
 14. Plan modernizatsiyi derzhavnoho upravlinnya: propozytsiyi shchodo pryvedennya derzhavnoho upravlinnya ta derzhavnoyi sluzhby Ukrayiny u vidpovidnist iz pryntsypany i praktykamy demokratychnoho uryaduvannya / [A. Vyshnevskyy (ker. avt. kolektyvu), V. Afanasyeva, R. Hekalyuktain.; za zah. red. T. Motrenka.] – K. : Tsentr adaptatsiyi derzhavnoyi sluzhby do standartiv Yevropeyskoho Soyuzu, 2010. – 396 s.
 15. Problemy transformatsiyi systemy derzhavnoho upravlinnya v umovakh politychnoyi reformy v Ukrayini: materialy nauk.-prakt. konferentsiyi za mizhnarodnoy uchastyu, Kyiv, 31 travnya 2006r.: U 2 T. / [za zah. red. O.Yu.Obolenskoho, V.M.Knyazeva]. – K.: Vydavnytstvo NADU, 2006. – T.1. – 464 s.
 16. Reformy na Ukrayini : ideyi ta zakhody / pid redaktsiyeyu Yanusa Shyrmera i Deviza Snelbekera. – K.: Alterpres, 2000. – 220 s.

- формаційне середовище) / О. Г. Старіш // Українська політична нація: генеза, стан, перспективи : монографія / за ред. В. С. Крисаченко. – Київ : НІСД, 2003. – С. 529–544.
18. Цымбал В. Концепция построения совершенной модели государственного управления [Электронный ресурс] / В. Цымбал // Персональна веб-сторінка Володимира Цимбала. – Режим доступа : <http://democracy.nashacanada.com/ru/4.html>
19. Шарий В. І. Державне управління: антикризові технології : [навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл.] / В. І. Шарий. – Черкаси : Вид. Чабаненко Ю. А., 2009. – 280 с.
20. Эффективность государственной власти: модели, критерии, факторы / [А. А. Акульчев, В. Г. Игнатов, А. В. Понеделков, А. М. Старостин] // Вестн. Моск. ун-та. – 2004. – № 1. – С. 38–53. – (Серия 12. Полит. науки).
17. Tymoshchuk V. Administratyvna reforma, abo Nazad v SRSR / V. Tymoshchuk, I. Koliushko // Informatsiyno-analitychnyy tyzhnevyyk "Dzerkalo tyzhnya". – # 5, 11 lyutoho 2011 roku.
18. Starish O. H. Osoblyvosti politychnoho protsesu v Ukrayini yak derzhavi perekhidnoho typu (Natsiya yak informatsiysne seredovyshe). Monohrafiya: Ukrayinska politychna natsiya: geneza, stan, perspektyvy / Za red. V. S. Krysachenko.— K.: NISD, 2003, S. 529–544.
19. Tsuimbal V. Kontseptsyya postroyenyya sovershennoy modely hosu-darstvennoho upravlenyya / V. Tsuimbal // Personalna veb-storinka Volodymyra Tymbala – Rezhym dostupu do elektronnoho variantu: <http://democracy.nashacanada.com/ru/4.html>
20. Sharyy V. I. Derzhavne upravlinnya: antykrizovi tekhnolohiyi [navch. posibnyk dlya studentiv vyshchych navchalnykh zakladiv] / V. I. Sharyy – Cherkasy: Vydavets Chabanenko Yu. A., 2009. – 280 s.