

УДК 321

О. В. Олабин,  
Аспірант, КНУ ім. Т. Шевченка

## ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНОГО ТРАНЗИТУ

O. Olabyn,  
Post-graduate student, Taras Shevchenko National University of Kiev

### TRANSFORMATION OF STATE GOVERNANCE UNDER CONDITIONS OF DEMOCRATIC TRANSIT

*У роботі розкриваються особливості трансформації державного управління в Україні на сучасному етапі державотворення та перспективи їх подальшого розвитку. Автор виходить з того, що сьогодні дуже важливо поєднати процеси трансформації державного управління з процесами формування його нові якості. Надаються певні рекомендації щодо подальшої демократизації в Україні.*

*The peculiarities of state governance transformation in Ukraine at at the present stage of state building and prospects for its further development were analyzed. The author assumes that it is important to combine the processes of state governance transformation and formation of its new quality. Sagnificant recommendations for further democratization in Ukraine were proposed.*

*Ключові слова: демократизація, політична трансформація, політична система суспільства, демократичний транзит.*

*Key words: democratization, state governance transformation, the political system of society, democratic transit*

#### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

На початку 90-х років ХХ ст. починається новий етап в історії України, пов'язаний з розвитком незалежної, демократичної держави. Він став наслідком глибокої кризи попередньої соціально-економічної і політичної системи країни.

Проголошення України незалежною державою відкрило широкі можливості для її всебічної реорганізації та якісного оновлення. Планувалося здійснити структурні зміни в суспільному житті, сформувати інститути власної державності і перейти від формальної незалежності до реального суверенітету. Однак процес демократичного транзиту України не повною мірою вписується в ті класичні моделі режимних переходів, які склалися в політичній науці, бо з причини сукупності інституціональних і соціокультурних обставин процеси державного будівництва в різних сферах життя українського суспільства протікали нерівномірно, а то й взагалі припинялися [4, с. 26].

Україна вже тривалий час зазнає суперечливих і складних трансформаційних змін. З точки зору теорії перехідних процесів, Україні, для того щоб успішно завершити демократичні перетворення, необхідно від перехідного етапу до демократії перейти до етапу її консолідації. Іншими словами, після встановлення певного типу демократії і конституційного закріплення її основних інститутів і принципів, демократичний режим у нашій країні повинен зміцнитися настільки, щоб не тільки забезпечити своє виживання, але і набути здатності активного опору можливим кризовим явищам.

#### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженню цієї проблематики присвячені роботи вітчизняних науковців В. Полохало, В. Ребкала, Л. Шкляра, С. Телушина, В. Шахова.

#### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою даної роботи є дослідження питань трансформації державного управління в умовах демократичного транзиту.

#### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Демократичні процеси в Україні перебувають у початковій стадії свого формування. Однак наша країна утягнена в процеси глобалізації, і специфічні проблеми становлення вітчизняної демократії не можуть бути вирішені лише в рамках національної само- ідентифікації. Їх слід осмислювати через складну систему координат сучасного розуміння демократії. При цьому нові ідеї та досвід повинні сприйматися через призму соціокультурних особливостей українського соціуму.

Демократичний транзит містить у собі намагання еліт розвинути політичні інститути демократії, але ці інститути набувають у національному контексті зовсім інших функцій, формуючи нові системи відносин. Так, з'являються нові типи режимів. Поняття "демократичний транзит" поєднує різні за своїм характером, моделями і результатами суспільно-політичні трансформації, що відбуваються на сучасному етапі демократизаційної хвилі.

Демократичний транзит є таким типом політичної трансформації, який характеризується насамперед своїм інституційним спрямуванням, оскільки основною метою вважає інституційний злам та розбудову нових, демократичних інститутів, не виходячи через це за межі існуючого правового поля.

Демократичний транзит — політичний процес, що відбувається в існуючому правовому полі держави та супроводжується зломом інститутів політичного режиму, що відживає, встановленням і зміцненням широкої мережі демократичних інститутів громадянського суспільства й посиленням

демократичних функцій державно-владних структур [7, с. 9].

Для України як однієї з держав, що недавно стали на шлях демократичних перетворень, першочергове значення має питання спроможності інститутів демократії витримати випробування часом, вистояти в політичних конфліктах і кризах. Значною мірою це залежить від типу політичного режиму, що створився в країні.

Так, В. Полохало класифікує політичний режим в Україні як "напівавторитарний", створений вітчизняними лідерами, що прагнули передусім захистити власні інтереси, але водночас зберегти видимість демократії [6, с. 29]. Дослідник знаходить реальні передумови для успіху процесу демократизації українського суспільства. Вони, на його думку, полягають у поступовій активізації громадянського суспільства та наявності в країні демократичної контреліти.

У сучасних умовах демократичний транзит України відбуваються як і раніше за відсутності всебічного розуміння необхідності цього процесу з боку еліти і суспільства. Враховуючи досвід останніх років, слід визнати, що він, хоча іноді і визнається як односпрямований "перехід до демократії", насправді йде вкрай суперечливо. Труднощі в тому, що реалізація серйозно утруднюється факторами, актуальними донині, і створюючими суто українську громадську і політичну специфіку:

- цивілізаційним розколом, що проходить по лінії культурно-ціннісних розходжень;
- фрагментованості еліт;
- тінювим характером економічних відносин;
- непослідовністю домінуючих чинників в ухваленні політичних рішень;
- неефективністю функціонування демократичних інститутів;
- інтенсивним втручанням у внутрішньополітичні справи України з боку інших країн. [5, с. 38].

На сучасному етапі вітчизняного державотворення актуальними залишаються процеси соціальної, політичної, економічної та структурної трансформації, що приводить до необхідності пошуку нових моделей державного управління, адекватних реаліям сьогодення.

У період 1991—2004 рр. в Україні мало місце чітке "накладення" двох непереборних ліній політичного конфлікту на процес державного будівництва та переходу до демократії: глибокого культурно-історичного розколу уздовж лінії захід-схід України і політико-економічного розмежування між регіональними групами. За таких умов у країні не могла виникнути згуртована політична еліта, дієздатне громадянське суспільство, механізми цілеспрямованого саморозвитку суспільства, що виступають запорукою незалежності, цілісності і стабільності держави. Подібний "внутрішній конфлікт" сам по собі підтримував режим "безформного плюралізму". Таким чином, на перших етапах українська незалежність була оборотна, але подальші роки і події консолидували вибір України, і усвідомлений і повна відмова від нього сьогодні вже малоімовірні.

Політичні події кінця 2004 року, на думку деяких вчених, ознаменували новий етап демократизації українського суспільства. Його можна назвати "продовженням" демократичним транзитом [2, с. 61]. Після "помаранчевої революції" за Україною закріпився імідж країни-лідера за темпами демократичних перетворень на пострадянському просторі. Просування України в бік зміцнення державності і демократії стала прихильність центральноєвропейським зразком транзиту з подальшим вступу в європейські структури. Українська політика стала ґрунтуватися на прагматичності, вибори перетворилися на головний інструмент врегулювання політичних розбіжностей, конституційна реформа 2006 року суттєво обмежила президентську владу парламентом, до того ж вдавалося уникнути загострення міжнаціо-

нальних суперечностей і забезпечити стійкий баланс між інтересами регіонів і еліт, незважаючи на ряд політичних криз [1, с. 174].

Однак незважаючи на певні прогресивні зміни, демократія залишається крихкою і "проблематичною" через те, що її інституції не призводять до дійсно позитивних змін у соціально-політичному та економічному житті населення. Політична участь, достатньо широка під час виборів, "не поширюється далеко за межі голосування, а політичні еліти всіх головних партій сприймаються масовою свідомістю як корумповані та неефективні".

Якщо говорити про причини нинішньої політичної, економічної і моральної кризи у нашому суспільстві, то, мабуть, головною є некомпетентність державних органів і осіб, що посадають місця на вершині управлінської піраміди. Управлінці не мають чітко окресленої, зрозумілої для народу мети, нових моделей суспільного розвитку, не знають чи погано уявляють, куди і як вести пострадянське суспільство. Ними зруйнована структура управління, що діяла раніше, натомість не запропоновано нічого нового і реального. Наша управлінська еліта виявилася невідготовленою до здійснення радикальних перетворень або позбавленою бажання їх здійснювати.

Послаблення демократичних начал у розбудові української держави значною мірою є наслідком прорахунків у реформуванні механізмів влади та управління, загостренням політичної боротьби, яка часто блокує діяльність інститутів влади і державного управління, застосування законів [7, с. 671].

Найявному поколінню політичної еліти притаманний авторитаризм й конфронтаційність, відсутність толерантного ставлення і довіри до опонента, невміння дотримуватися одного для всіх закону та прийнятих у суспільстві моральних норм, відсутність стратегічного мислення, мудрості, професіоналізму.

Тому сьогодні видається дуже важливим поєднання процесів трансформації політичної еліти з процесами формування нової якісної еліти та розвитку політичного лідерства. Формування політичної еліти — лідерів, які здійснюватимуть владу в суспільстві і братимуть участь у прийнятті та організації виконання політичних рішень має стати першочерговим завданням для держави, а особливо для України.

Аналіз тенденцій реформування системи державного управління в Україні протягом останніх 10 років свідчить про те, що вона рухається до моделі нового державного менеджменту. Однак попри те, що з моменту проголошення незалежності України організаційна структура апарату управління зазнала безліч трансформацій, сьогодні державне управління все ще не відповідає стратегічному курсу країни до європейських стандартів демократичного врядування, оскільки залишається неефективним, схильним до корупції, внутрішньо суперечливим через вбудований конфлікт інтересів, надмірно централізованим, закритим від суспільства, громіздким і відірваним від потреб громадянина.

У цьому потоці змін йде тяжкий пошук нових форм політичного управління, розподілу влади та взаємовідносин. Практика свідчить, що в Україні цей пошук не задається однозначно, а визначається в результаті боротьби багатьох політичних сил і рухів, яка супроводжується особливо високою напругою політичних страстей, що додає політичним процесам деструктивного характеру та вводить їх у стан системної кризи.

До основних причин несприятливих тенденцій вітчизняного суспільного розвитку можна віднести неспроможність нинішньої системи державного управління забезпечити ефективний перехід суспільства до нового якісного стану, а також відсутність ідеології управління державою.

Водночас зміни в структурі державного управління країни здійснювалися безсистемно, без достатнього наукового

обґрунтування та використання емпіричного досвіду, у результаті чого сьогодні наявна низка ключових проблем системи врядування:

1. Відсутність чітких засад та критеріїв побудови інституційної структури системи державного управління, що зумовлює: внутрішню суперечливість та громіздкість системи державного управління, неадекватний розподіл державних функцій між органами влади; розмаїття наявних організаційно-функціональних статусів центральних органів виконавчої влади; відсутність чіткого зв'язку між функціями, які виконує центральний орган виконавчої влади, його назвою і статусом у системі центральних органів виконавчої влади; недосконалість визначення змісту державних функцій, виконання яких покладено на окремі органи виконавчої влади, їх неузгодженість та дублювання; у крайній формі централізовану систему формування та реалізації державної політики в різних сферах життєдіяльності держави; обмежені можливості розвитку у міністерствах політичної спроможності та стратегічного керівництва сферою управління.

2. Незахищеність державної служби від політичного впливу та правова невизначеність основних засад її функціонування, що зумовлює: відсутність чіткого розподілу посад державних службовців на політичні та адміністративні; високу плинність кадрів та пов'язаний з цим низький рівень професійності державної служби, недостатній рівень управлінських компетенцій через втрату інституційної пам'яті; відсутність єдиних стандартів прийняття на державну службу та дієвої системи мотивації просування по службі; недосконалість визначення прав, обов'язків та відповідальності державних службовців та пов'язане з цим зниження відповідальності щодо виконання посадових обов'язків та поточних завдань; недостатню соціальну та правову захищеність державних службовців, зокрема незахищеність від незаконних дій чи рішень керівництва; недосконалість системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, у тому числі невідповідність освітньо-професійних програм сучасним вимогам щодо професійних знань, умінь та навичок державних службовців для ефективного розв'язання суспільно-економічних завдань; неналежну увагу до етики та цінностей державної служби, зокрема недосконале врегулювання конфлікту інтересів на службі, що є передумовою виникнення корупції.

3. Недостатній рівень впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у системі державного управління, що зумовлює: недостатню дієві механізми зворотного зв'язку, що не дають змоги вчасно реагувати на суспільні потреби та проблеми соціально-економічного характеру; неефективне управління людськими ресурсами на державній службі, зокрема щодо планування персоналу, добору кадрів, заміщення вакантних посад, отримання аналітичних довідок стосовно кількісного та якісного складу персоналу в системі державної служби тощо; неефективну та складну міжвідомчу взаємодію, відсутність загального (відомчого та міжвідомчого) електронного документообігу, нераціональне співвідношення між малокваліфікованою рутинною та аналітичною роботою державних службовців, перевантаження масивним звітуванням та паперовим документообігом, що зумовлює низьку ефективність і високу вартість управлінської діяльності; відсутність цілісного бачення системи електронного урядування.

Вищевказані чинники дозволяють розглядати вирішення згаданих проблем як комплексне завдання, розв'язання якого вимагає залучення сукупності організаційно-правових механізмів та значних інтелектуальних, людських і фінансових ресурсів.

## ВИСНОВКИ

Отже, головне завдання державного управління в умовах демократичного транзиту полягає в системній трансформації перехідних суспільств, які природно зо-

рієнтовані на взаємодію державних інститутів і громадянського суспільства в процесі вироблення та реалізації загальних рішень, що запобігає появі та розгортанню суспільно-політичної кризи. Приведення діяльності державного управління відповідно до принципів державного будівництва є пріоритетним напрямом трансформації вітчизняної системи державного управління в сучасних умовах.

У ситуації, що склалася в Україні в контексті демократичних перетворень можна виокремити низку складових, які вказують на те, що в країні, її політичній системі, незважаючи на тести на демократію у вигляді виборів, розбудови політичних інститутів, демократична система, по суті, "зависла". Сталості всіх складових, які складають демократію, очевидно бракує.

## Література:

1. Бочанов М.А. "Цветные революции" на постсоветском пространстве в контексте четвертой "демократической волны" / М.А. Бочанов // Среднерусский вестник общественных наук. — 2009. — № 2. — С. 171—177.
2. Бутирська Т.О. Державне будівництво: стан, суперечності, перспективи розвитку в Україні: [монографія] / Т.О. Бутирська. — К.: Вид-во НАДУ, 2007. — 484 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики/За заг. ред. В.Б. Авер'янова. — К.: ЮрінкомІнтер, 2003. — 432 с.
4. Державне управління: основи теорії, історія і практика: навчальний посібник / [В.Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М.М. Їжа, Г.І. Арабаджи]. — Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2009. — 394 с.
5. Мацєвський Ю.В. Политический режим Украины после оранжевой революции / Ю.В. Мацєвський // Политическая экспертиза. ПОЛИТЭК. — 2008. — № 4. — С. 33—42.
6. Полохало В. Від авторитаризму до авторитаризму / Дзеркало тижня. — 2004. — № 34. — С. 28—32.
7. Пшеворський А. Переходи до демократії: лібералізація і демократизація/Адам Пшеворський // Демократія: антологія / упоряд. О. Проценко. — К.: Смолоскип, 2005. — С. 605—649.

## References:

1. Bochanov, M.A. (2009), "The "color revolutions" in the former Soviet Union in the context of the fourth "democratic wave"", *Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk*, vol 2, pp. 171—177.
2. Butyrs'ka, T.O. (2007), *Derzhavne budivnytstvo: stan, superechnosti, perspektyvy rozvytku v Ukraini* [State building: state, conflicts, prospects in Ukraine], *Vyd-vo NADU, Kyiv, Ukraine*.
3. Aver'ianov, V.B. (2003), *Derzhavne upravlinnia: problemy administratyvno-pravovoi teorii ta praktyky* [Public Administration: Problems of administrative law theory and practice], *YurinkomInter, Kyiv, Ukraine*.
4. Bakumenko, V. D. Nadolishnij, P.I. Yzha, M.M. and Arabadzhy H.I. (2009), *Derzhavne upravlinnia: osnovy teorii, istoriia i praktyka* [Public administration: basic theory, history and practice], *ORIDU NADU, Odesa, Ukraine*.
5. Macievskij, Ju.V. (2008), "The political regime in Ukraine after the Orange Revolution", *Politiesheskaja jekspertiza. POLITJeKS*, vol. 4, pp. 33-42.
6. Polokhalo, V. (2004), "From authoritarianism to authoritarianism", *Dzerkalo tyzhnia*, vol. 34, pp.28—32.
7. Pshevorskyj, A. (2005), "Transitions to democracy: the liberalization and democratization", *Demokratii: antolohiia*, pp. 605—649.

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2013 р.*