

Національна академія державного управління  
при Президентові України

*Управління організації фундаментальних  
та прикладних досліджень*

*Кафедра державної політики  
та управління політичними процесами*

**ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ  
В УКРАЇНІ: СТАН І ШЛЯХИ  
ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*Науково-методична розробка*

**Київ  
2012**

УДК 321:005.591.4:001.892

ДЗ6

*Схвалено Вченою радою Національної академії  
державного управління при Президентіві України  
(протокол № 195/7-8 від 5 жовтня 2012 р.)*

**Авторський колектив :**

*Е. А. Афонін, В. В. Голубь, Л. В. Гонюкова, В. М. Козаков, М. М. Логунова,  
В. В. Мадіссон, М. І. Пірен, В. А. Ребкала, В. В. Тертичка, В. А. Шахов.*

**Рецензенти :**

*В. Д. Бакуменко*, доктор наук з державного управління, професор, проректор з наукової роботи Академії муніципального управління;

*І. В. Розпутенко*, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної політики НАДУ.

**Державно-управлінські** відносини в Україні: стан  
ДЗ6 і шляхи вдосконалення : наук.-метод. розробка / авт. кол. :  
Е. А. Афонін, В. В. Голубь, Л. В. Гонюкова та ін. ; за заг.  
ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. - К. : НАДУ, 2012. - 48 с.

Науково-методична розробка спрямована на підвищення рівня навчально-методичного забезпечення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Здійснена в рамках дослідження теми НДР "Вдосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства" (ДР № 0110U002466) комплексного наукового проекту "Державне управління та місцеве самоврядування".

Використовуватиметься в процесі викладання дисципліни Н.001.6 "Концептуальні засади взаємодії політики й управління" та дисциплін спеціалізацій С001.10 "Політичні інститути і процеси" і С.003.6 "Культура владно-управлінських відносин".

**УДК 321:005.591.4:001.892**

## Вступ

Подальший розвиток України, укріплення її державності, вирішення завдань демократизації всіх сфер суспільного життя, подолання проблем і труднощів, які виникають у процесі трансформаційних перетворень, вирішальною мірою залежать від стану і якості державно-управлінських відносин. Тому аналіз стану цих відносин, визначення шляхів і механізмів їх удосконалення, підвищення якості державного управління залишається надзвичайно актуальним завданням.

У цьому зв'язку як об'єкт дослідження слід визначити державно-управлінські відносини в цілому, а як предмет - аналіз стану державно-управлінських відносин в Україні і визначення шляхів їх удосконалення.

Не слід забувати й про те, що проблема становлення, розвитку і функціонування демократичних політичних інститутів в посткомуністичному світі є однією з найбільш складних для сучасної державно-управлінської науки.

У цілому можна констатувати, що процес трансформації політичних інститутів в Україні у бік демократизації успішно розвивається, але водночас він є ще дуже далеким від завершення, що гальмує розвиток демократії, негативно позначається на можливостях формування громадянського суспільства.

Звідси випливає, що реформування системи державного управління не може не супроводжуватися реформуванням і системи державних органів, які в процесі своєї діяльності надають цим відносинам суб'єктивно-об'єктивного характеру та регулюючої спрямованості.

З огляду на це не менш важливою є й необхідність ґрунтовного усвідомлення, осмислення цієї проблематики всім корпусом державних службовців України і, зокрема, слухачами Національної академії державного управління при Президентові України (далі - Національна академія). Пропонована науково-методична розробка якраз і передбачає можливість більш глибокого засвоєння слухачами Національної академії цього аспекту суспільної проблематики. В цьому полягає й мета розробки - підвищити рівень методичного забезпечення навчального процесу в Національній академії.

# 1. Удосконалення владно-управлінських відносин в умовах реформування українського суспільства

Держава завжди була і напевно буде в можливій передбаченій перспективі особливим соціальним майданчиком, на якому люди намагаються сформувати міцні підвалини соціального порядку для великих громадянських територій.

Зважаючи на інтегрований характер держави як суспільного інституту, який діє в усіх сферах суспільного життя, можна стверджувати, що такий самий диверсифікований характер має й система управління. Іншими словами, ця форма цілеспрямованого впливу передбачає як політичні, так і адміністративні, економічні, правові, культурно-етичні та деякі інші складові. Такий комплексний характер впливу держави дає їй змогу регулювати складні зв'язки і відносини людини. Враховуючи складноінтегрований характер діяльності держави і розглядаючи її як особливого суспільного актора, управлінську активність цього інституту доцільно трактувати як специфічну форму впливу на об'єкт, яка існує поряд з іншими способами перетворювальної активності. До речі, слід указати, що, крім управління, держава має можливість впливати на зовнішні об'єкти, застосовувати владу, здійснювати регулювання й контроль, а також антикризові дії. У цьому зв'язку управління постає як найвища форма цілеспрямованої діяльності, яка має власні атрибути, що й свідчить про здатність актора конструювати зовнішні об'єкти.

Зрозуміло також, що управління є вельми нормативним явищем. Прагнення управляти, а ще й управляти ефективно, нерідко стає недосяжною метою для багатьох державних утворень. І причиною цього є не тільки дефіцит відповідних (у тому числі і кадрових) ресурсів, а й рівень компетенцій, які мають відповідні інститути. Одне слово, слід мати на увазі, що прагнення держави "управляти" будь-якими суспільними відносинами нерідко не тільки не приводить до успіху, а взагалі до неможливості використання цього інструменту. Саме тому, якщо не видавати за управління будь-які акції державних інститутів та структур, то помітно, що цей формат діяльності є не завжди здійсненним. Утім, у держави є

достатньо приводів зображати суб'єкта управління хоча б з міркувань підвищення легітимного характеру правлячого режиму.

Особливе значення у цьому зв'язку набуває питання якості, ефективності та демократичності владно-управлінських відносин як одного з найбільш потужних механізмів у системі державного управління, які можна розглядати як сукупність соціальних інтересів суб'єктів владно-управлінської діяльності щодо розподілу повноважень, організації та права контролю за діями органів управління. За такого підходу, у свою чергу, постає питання про пошук механізмів, які б давали змогу якомога краще регулювати владно-управлінську взаємодію людей та інститутів і при цьому звести до мінімуму втручання в інші форми людської активності.

На наш погляд, саме демократія може розглядатися як механізм для управління владними аспектами діяльності, до якої залучені люди, що дотримуються власних індивідуальних або спільних уявлень про благо. У цьому розумінні демократія є підпорядкованим або обумовленим благом, а креативний виклик полягає в тому, щоб знайти способи демократично інституалізувати та структурувати владно-управлінські відносини, одночасно обмежуючи втручання в ті види блага вищого порядку, до яких прагнуть люди. Для вирішення цього завдання потрібно як мінімум більше залучати до процесу прийняття рішень тих, кого торкаються їх результати, а також відкрити простір для значущої - нехай навіть "лояльної" опозиції з боку тих, хто потерпає від рішень, які приймаються.

Досконаліх принципів прийняття рішень не існує, і деяка частка нав'язування притаманна всім колективним рішенням. Розуміння демократії як механізму, який може інституалізувати та структурувати владно-управлінські відносини, має свої переваги.

По-перше, це дає змогу помістити нормативно-ціннісні питання про демократію у рамки уточнення "порівняно з чим?", оскільки демократія поцінюється тепер не на підставі відповіді на альтернативне запитання: чи породжує вона функції соціального добробуту або ж веде до згоди, а виходячи з того, наскільки успішно вона дає змогу людям управляти владними відносинами (мірилом тут виступають заохочення широкоохопленої участі і мінімізації панування). А це питання, по суті, має компаративний характер.

По-друге, акцент на владно-управлінських відносинах спонукає відмовитися від ще одного виду дихотомічного мислення:

про саму демократію. Способи управління владними відносинами можуть бути більш-менш демократичними. За такого підходу з'являється потреба визначити, скільки демократії можливо і бажано в конкретній ситуації, що особливо важливо в умовах, коли ціна демократизації владно-управлінських відносин виражається в інших благах.

По-третє, за орієнтованих на владно-управлінські відносини підходів додається розрив між нормативними теоріями демократії та емпіричною політико-управлінською літературою. Часто прибічники демократії звертають мало уваги на цю літературу і тим самим примушують більшість інших ігнорувати себе. Саме тому спроби демократизувати систему державного управління загалом, без демократизації передусім владно-управлінських відносин, не приведуть до бажаних результатів, оскільки центральним у цьому є питання влади, а саме її демократичність, відкритість, ефективність, результативність та відповідальність за благо людей. Тому, якщо вести розмову про можливий позитивний результат щодо реформування державного управління, то слід зосередити увагу саме на системі державного, що передбачає реформування діяльності насамперед владно-управлінських інститутів - Верховної Ради, Кабінету Міністрів, державних адміністрацій тощо. Ці інститути коштують платникам податків дуже дорого і тому, щоб їх реформувати, потрібен дієвий суспільний контроль. Саме в такий спосіб і можливі системні, спільні, колективні, відповідальні, прозорі та контрольовані дії щодо розуміння можливостей й рівнів демократизації владно-управлінських відносин.

Одна з найважливіших переваг "владно-орієнтованого" підходу до розуміння сутності державного управління полягає в тому, що він відкриває перспективу розв'язання проблеми співвідношення демократії і професіоналізму. Поширеним є твердження, що демократія безсила, коли мова заходить про її власні рамки. Демократія не тільки впливає на якість прийняття рішень, але й сама залежить від правил їх прийняття та впровадження, професіоналізму акторів цього процесу. Якщо кадровий ресурс владно-управлінських інститутів формується тільки та підставі політичної доцільності або торгу між політичними чи зацікавленими групами впливу щодо призначення на посади своїх представників, то тим самим порушується право на демократичну професійну участь інших політичних сил та груп у прийнятті колективних рішень. Слід зва-

жати на те, що належність до професії у владно-управлінських відносинах не може зводитися тільки до наявності депутатського мандата, чиновницького рангу або відповідного запису в трудовій книжці. Тут важливо дотримуватися загальних професійних якостей, які потрібні для акторів владно-управлінських відносин.

По-перше, вони повинні мати навички та уміння, пов'язані з контактами з різними категоріями людей та організацій. Особливо важливі у цьому зв'язку комунікативні навички ділового та публічного спілкування, підтримання позитивного іміджу й професійного авторитету.

По-друге, вони повинні мати спеціальну підготовку до аналітичної та технічної роботи з державними документами, законопроектами й підзаконними актами відповідно до формальних регламентів та неформальних процедур; по-третє, їм потрібні організаційні навички управління людьми, в тому числі уміння відстоювати та проводити "загальну волю" в тому чи іншому розумінні, а також здатність працювати в команді, чітко ставити завдання та вимагати їх виконання.

Нарешті, по-четверте, професіоналізм політика, державного службовця полягає в суворому дотриманні відповідних політичних правових, етичних принципів, які, звичайно, асоціюються з положеннями про доцільність, ефективність, надійність та підзвітність суспільству. Зрозуміло, що професійні якості акторів владно-управлінських відносин не вичерпуються вмінням виконувати канцелярську та комунікативну роботу.

Згідно з класифікацією Ліндблома, професіоналізм посадовців, які приймають політико-управлінські рішення, включає: а) володіння практичними технологіями, яким можна заочно навчити; б) навички професії, які набуваються шляхом демонстрації в процесі безпосереднього навчання через тренінги і в так званій нецільовій практиці, тобто власного досвіду. Професіоналізм осіб, які приймають ключові владно-управлінські рішення, передбачає наявність корпоративних знань та творчих здібностей.

Необхідність осмислення вітчизняного досвіду демократизації владно-управлінських відносин, невдач на шляху демократичного розвитку аж ніяк не може спростувати необхідність демократизації як такої, і головне, не знімає потребу в демократичній рефлексії.

На сьогодні за відсутності довіри між суспільством і державою, нерозвинутості структур громадянської участі, відчуження людей від влади, Україна стоїть перед такою альтернативою: або запровадження жорсткого авторитаризму, або "варіант італійського Півдня" - аморальна сімейність, клієнтела, клановість, беззаконня, корупція, неефективні влада та управління і економічна стагнація. Є й ще один варіант: утвердження ефективної та поміркованої влади й демократичне реформування системи державного управління, економіки та мобілізація ресурсів для подолання системної кризи і підтримання міжнародного статусу України. Здається, саме такий варіант сьогодні прийнятий для українського суспільства, яке втомилось від життєвих проблем та кривд, криміналу, корупції, владно-управлінського безладдя; такий сценарій сприятиме консолідації політичної еліти; до нього спонукає й бажання міжнародної спільноти бачити Україну прогнозованою, яка динамічно розвивається і де демократія стала нормою як у відносинах між державою і суспільством, так і у владно-управлінських відносинах.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Чи можна вважати державу суб'єктом державного управління?
2. У чому виявляється процес демократизації державного управління?
3. Як співвідносяться між собою демократія і професіоналізм?
4. Визначте основні аспекти професіоналізму державних службовців.
5. У чому полягають переваги демократії як механізму вдосконалення владно-управлінських відносин.

## **2. Інституційна складова системи державно-управлінських відносин**

Поглиблення демократичних процесів, становлення правової держави, громадянського суспільства в Україні потребують глибокого наукового осмислення політичних процесів, на основі яких мають відбуватися ці докорінні зміни в суспільстві.



За минулі роки в Україні сформувалися нові інститути державності, закріплені Конституцією 1996 р., склалися, хоча й нестійкі, багато в чому суперечливі правила внутрішньополітичного життя, яким, щоправда, доведеться ще пройти випробування часом для того, щоб стати традиціями.

Серед нових владних інститутів найбільший інтерес становить *інститут президентства*, а боротьба за посаду президента як найвищу в країні з кожними виборами набувала все більшої гостроти.

Під поняттям "інститут президентства" мається на увазі саме політичний інститут як складова частина політичної організації суспільства, при цьому така частина, інституційне оформлення якої залишається найважливішим елементом, що структурує процес політичних змін, задає темп і характер трансформацій влади, системи суспільних відносин.

У цілому можна виділити три головних підходи до характеристики інституту президентства: 1) як сукупність конституційно-правових норм; 2) як форма і суть політичної організації; 3) як організаційно-функціональна структура.

Таким чином, інститут президентства - це система конституційно-правових норм, які регулюють порядок виборів і вступу на посаду президента (інаугурацію), повноваження президента, які визначають його місце в системі органів державної влади, а також дострокове припинення повноважень, заміщення і відсторонення його від посади.

Світова практика свідчить про особливу значимість інституту президентства в політичному житті держави. Прерогативи президента дають йому змогу справляти величезний вплив на суспільно-політичні процеси в країні. В демократичних країнах на нього покладається функція провідного гаранта стабільності основ конституційного ладу. Відповідно до особливого статусу і повноважень покладається на президента й особлива відповідальність за збереження законності і громадського благополуччя. Звідси випливає, що суттєвим елементом цього інституту є відповідальність президента. Зрозуміло, що цей інститут не може бути досконалим, якщо він не містить у собі норм стосовно відповідальності глави держави.

Структурно-функціональне наповнення і політична вага такого інституту залежать від багатьох факторів, найважливішим з яких є вибір типу республіканського правління. Хоча в усіх його формах президент проголошується главою держави, вони суттєво

різняться залежно від форми державного правління. Разом з тим саме залежно від обсягу повноважень глави держави, системи його обрання та інших характеристик здійснюється сучасна класифікація держав за формою правління.

Узагальнюючи різноманітні підходи до розуміння сутності інституту президенства, можна виділити його основні спільні ознаки:

- президент є виборною посадовою особою;
- президент виконує функції глави держави;
- президент або є главою виконавчої влади, або стоїть над системою поділу влади, виконуючи роль арбітра;
- президент є посадовою особою, яка не підпорядковується іншим державним органам і є незалежною від них;
- президент повинен дотримуватись обмежень, що накладає на нього законодавство, і не порушувати законів;
- президент володіє значним політичним впливом, здійснюючи верховне керівництво поточними політичними справами держави;
- президент виступає гарантом Конституції держави та чинного законодавства.

Загалом, аналізуючи історичний досвід улаштування інституту президенства, слід зауважити, що, по-перше, різними були способи приходу до влади президентів (у результаті всенародного обрання на альтернативній чи безальтернативній основі, державного перевороту, призначення і самопризначення чи успадкування посади).

По-друге, різним був і час перебування на посаді: від терміну, закріпленого в конституції країни або до моменту проголошення імпичменту чи передчасної смерті президента й аж до нескінченності (пожиттєво).

По-третє, різними були й особливості перебування на посаді та подальшої долі переобраних чи повалених президентів.

Формування нової політичної системи України безпосередньо пов'язане з процесами становлення і функціонування такого нового для України політичного інституту, як інститут президенства, і впливало на них. Заснування в системі державної влади в Україні цього інституту розпочало новий етап у розвитку української державності і розглядалося його творцями як один із засобів вирішення нагальних проблем українського суспільства.

Насамперед слід зауважити, що сам факт формування цього інституту в Україні зумовлений об'єктивними потребами перехідного періоду щодо зміцнення передусім виконавчої влади. Адже за

умов неструктурованості суспільства, аморфності політичного класу та відсутності сильних й авторитетних політичних партій парламент втрачає керованість, наслідком чого стають перманентні політичні конфлікти як у самому суспільстві, так і в середині парламенту. Саме тому запровадження інституту президентства стабілізувало політичні процеси у країні, сприяло посиленню регулятивного впливу держави, посилило вплив владних структур на процеси соціально-економічних та державно-правових перетворень.

Проте, як свідчать політичні події, які відбуваються в Україні вже з перших років незалежності, пошук президентськими інституціями свого місця в новому владному механізмі є дуже складним і тривалим.

Інститут президентства був заснований 5 липня 1991 р. Верховною Радою, що й зумовило вже тоді прагнення парламенту контролювати нову владну структуру і породило перманентний конфлікт між Президентом і Верховною Радою, який розвивається хвилюючім, періодично затухаючи або загострюючись.

Протягом перших років незалежності (у 1991-1995 рр.) в Україні було закладене правове поле для формування президентсько-парламентської республіки з відповідним обсягом президентських прерогатив. Після ухвалення Конституційного Договору в 1995 р. Україна перейшла на етап "політичного експерименту" - наблизилася до президентської республіки. В 1996 р. після ухвалення нової Конституції Україна знову перейшла до змішаної (напівпрезидентської) форми правління.

Конституція 1996 р. ввела в дію багато суттєво нових положень щодо посади Президента України, його повноважень, взаємовідносин із різними органами влади та посадовими особами. Серед них значне місце посідають такі, завдяки яким ті чи інші гілки влади мають можливість співпрацювати з Президентом, а також впливати на його діяльність для запобігання будь-якому свідомому чи несвідомому зловживанню владою. Верховна Рада, зокрема, має право на усунення президента з поста в порядку процедури імпичменту в разі вчинення ним державної зради або іншого злочину, хоча при цьому не можна не зазначити, що процедура ця занадто громіздка і складна, через що її застосування на практиці є малоімовірним. Слід назвати ще й такі інструменти впливу парламенту на діяльність президента, як надання згоди на призначення президентом Прем'єр-міністра України або відхилення за-

пропонованої президентом кандидатури; відповідної згоди або незгоди з призначенням Генерального прокурора тощо.

Конституція надала главі держави велику кількість опосередкованих важелів впливу на виконавчу гілку влади, а саме:

- Кабінет Міністрів відповідальний перед Президентом України (а підконтрольний і підзвітний, у свою чергу, Верховній Раді);
- у своїй діяльності Кабінет Міністрів має керуватися, поряд з Конституцією та законами, актами Президента України;
- ініціатива щодо кандидатури Прем'єр-міністра України належить Президентові України;
- Президент України одноосібно відправляє у відставку Прем'єр-міністра України;
- персональний склад уряду призначається Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України;
- саме Президент України після внесення пропозицій Прем'єр-міністра України приймає рішення щодо утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Натомість у Конституції України 1996 р. передбачено процедуру так званої контрсигнатури, коли акти президента стають обов'язковими лише за умови підписання їх відповідними посадовими особами виконавчої влади. Такий порядок досить поширений у сучасному світі. В низці країн, наприклад у ФРН, як і в Україні, він необхідний лише для певної частини актів президента, в інших, як, наприклад, в Італії, всі без винятку акти президента вимагають їх попереднього підписання відповідними міністрами.

Відповідно до Конституції Президент України має міцні важелі впливу й на законодавчу, і на судову гілки влади. Наприклад, згідно зі ст.106 Конституції України він припиняє повноваження Верховної Ради України, якщо протягом 30 днів чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися; має право вето щодо прийняття Верховною Радою України законів із наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України; Президент України призначає третину складу Конституційного Суду України; утворює суди у визначеному законом порядку і т. ін. До того ж відповідно до Конституції Президент України є Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони

держави; видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України. Згідно зі ст. 107 Президент України є Головою Ради національної безпеки і оборони і формує її персональний склад.

Отже, Конституція 1996 р. залишила Президента України центром вітчизняної політико-правової системи, надавши йому досить широкі повноваження у сфері нормотворчості, контролю за діяльністю органів виконавчої влади та інших сферах державного механізму, проте так і не розв'язала основних проблем українського президентства: відсутності законодавчо визначеної парламентської більшості та певного дуалізму у керівництві виконавчою владою.

На підставі аналізу повноважень Президента України можна стверджувати, що трансформація політичних інститутів у нашій державі призвела до формування політичної системи, в якій Президент виступає як визначальний чинник державного життя. Це забезпечується закріпленням за главою держави таких прерогатив, як можливість здійснювати кадрові зміни в українському уряді, право скасовувати урядові акти, право законодавчої ініціативи, право вето на прийнятті Верховною Радою закони, право ініціювання референдуму та пропозицій щодо внесення змін до Конституції України тощо.

Як глава держави Президент у вирішенні внутрішніх проблем країни і у міжнародних справах виступає від її імені. Дуже важливою є його роль арбітра у разі виникнення непорозумінь між законодавчою і виконавчою гілками влади. Володіючи досить широким колом повноважень, Президент забезпечує єдність держави.

Специфічним є його відношення до виконавчої влади. Президент виступає в статусі глави держави зі значними преференціями щодо виконавчої влади, і хоча безпосередньо він не належить до неї як окрема структурна ланка, функціонально він фактично керує нею, спрямовуючи її діяльність. Президент утворює, реорганізує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Він наділений суттєвими важелями впливу та контролю щодо кадрової політики не лише в межах центрального органу виконавчої влади, а й у межах виконавчої влади взагалі. Він має право на власний розсуд відправити у відставку Прем'єр-міністра разом з урядом або будь-якого члена уряду, керівників інших центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних адміністрацій.

Не можна вважати, що для нашого суспільства така модель політичної системи є оптимальною. Проте, аналізуючи відповідні статті Конституції 1996 р., можна стверджувати, що вони криють у собі певний потенціал для подальшого вдосконалення системи державно-владних відносин, у тому числі й інституту президентства.

Водночас перетворення у політичній сфері мають відбуватися з урахуванням *переваг і ризиків*, що пов'язані з нововведеннями. Зокрема, зводити реформу політичної системи лише до механічного перерозподілу владних повноважень було б вкрай помилковим. Зміст перетворень полягає якраз у тому, щоб раз і назавжди звільнити країну від нескінченних перманентних переділів, щоб провести, нарешті, чіткий, системний вододіл між виконавцями і законодавцями, центром і регіонами, політикою і бізнесом, державою і суспільством. *Головним підсумком реформи має стати не зміцнення повноважень Президента чи розширення прав парламенту. Основна мета майбутніх змін полягає в тому, щоб, вивільнити владу від функцій, які не властиві їй за природою, - функції загального контролера і універсального "даху"*. Це буде корисним як країні в цілому, оскільки з'явиться стимул для виявлення ініціативи та діловитості в усіх сферах життя, так і для влади, оскільки дасть їй змогу зосереджувати увагу на виконанні основних завдань.

Форма державного правління, по суті, визначається відносинами між органами законодавчої і виконавчої влади. Ступінь залученості партій до державної діяльності значною мірою залежить від форми правління та типу виборчої системи.

Парламентські функції різняться від форми правління. За президентської форми правління (США) парламент не тільки виконує законодавчі функції, а й відіграє значну політичну роль у системі владних відносин.

У країнах з парламентською формою правління парламент формує уряд, але уряд може контролювати парламент через створену ним же парламентську більшість. Політичні партії як суб'єкти формування владних відносин визначають характер і напрям політичних процесів. Здійснюючи свої функції, вони забезпечують стабільність державної машини. Розподіл повноважень між гілками влади нині є однією з найважливіших проблем щодо вдосконалення державної влади в Україні.

Як свідчить політичний досвід, упровадження в державне управління системи "стримувань" і "противаг" забезпечує

стабільність політичної системи і водночас є гарантією проти свавілля та гіперцентралізації влади, що необхідно сучасній Україні. Законодавча гілка влади посідає важливе місце в цій системі.

Законодавчі збори (парламенти, асамблеї, легіслатури) розвивають і зберігають демократичні форми правління, демократичні традиції. Саме в парламенті політичні партії борються за певний напрям державної політики та контроль над урядом. Власне, це є арена, куди перенесли боротьбу за владу політичні партії.

Розвиток парламентаризму відбувається по-різному в різних країнах. Його особливості залежать від стадії розвитку державності, законодавства та історичного досвіду країни, ментальних особливостей населення та рівня громадянської свідомості її політиків.

Існує світовий досвід щодо застосування конкретних механізмів усередині парламентських структур, через які й справляється вплив виборців на формування і політику державних структур - це парламентські фракції політичних партій.

Історія фракцій починається з клубів, які виникли як об'єднання громадян у боротьбі з феодальним режимом (Англія, Франція 1789 р., Німеччина, Італія, Іспанія 1848 р.).

Здійснюючи контроль за урядом, парламентські фракції реалізують можливість політичних партій впливати на уряд, відіграють вирішальну роль у його формуванні. Проте повною мірою реалізувати ці можливості мають змогу лише великі фракції, фракції правлячих партій.

Інтенсивність впливу фракцій залежить як від їх чисельності, так і від інтелектуального потенціалу, рівня організації (дисциплінованості під час прийняття рішень), зовнішніх обставин та медіа-ресурсів.

На інституціоналізацію політичної опозиції впливають форма державного правління, партійна система, виборча система, структура законодавчого органу, політична і правова культура суспільства. Партійна і виборча системи тісно взаємопов'язані. Разом із тим політичні партії є не самоціллю, а лише засобом здійснення інтересів широких верств населення, що утворюють електорат конкретних партій. Отже, необхідно знаходити рівновагу між об'єктивними і особистими інтересами. Важливим елементом парламентської демократії є регульоване збалансування різних інтересів як між партіями, так і всередині них самих.

Кінець минулого - початок нового ХХІ ст. позначився пошуком нових організаційних форм національних держав, що не могло не вплинути на їх політичну систему і такий інститут, як політичні

партії. Основою моделі демократичної політичної системи є відкритий політичний ринок, важливими суб'єктами та дійовими особами якого є політичні партії. Дослідження досвіду функціонування політичних партій в Україні переконливо доводять, що сучасне партійне поле України складається з акторів, які не є повною мірою політичними партіями, а скоріше партійними субститутами, тобто організаціями партійного типу, що не виконують належні їм функції представництва електорату, реалізуючи вузькоєгоїстичні інтереси власної організації. Зміни в українському суспільстві відбуваються в умовах так званої "навздогінної" моделі розвитку, коли перевага традиційно віддається владно-командним способам впливу на економіку (і суспільство в цілому), що слабо узгоджується з природою автономних від держави громадських ініціатив.

Зміцненню партій та зменшенню їх залежності від одного або групи фінансистів сприяє державне фінансування партійної діяльності. Метою фінансового регулювання діяльності політичних партій з боку держави є заохочення громадян до участі в політичній діяльності, а метою фінансового регулювання виборчої діяльності - заохочення вільної конкуренції суб'єктів виборчого процесу, розвиток політичного ринку. Але держава має фінансувати конкретні суспільно-значущі проекти партій, заохочувати громадян до фінансової підтримки партій шляхом надання податкових пільг. Для демократичного розвитку інституту політичних партій потрібно законодавчо зобов'язати включити до статутів політичних партій індикатори розвитку внутрішньопартійної демократії.

Державна влада не реалізується сама по собі. Вона завжди втілюється в конкретних діях різного роду, що відображають її зміст і спрямованість, і здійснюється її суб'єктами, тобто відповідними державними органами. Ця умова повною мірою стосується й виконавчої влади, точніше діяльності виконавчих органів державної влади, які повсякденно і багатоманітно її реалізують і є ланками державного апарату, що відповідно до своїх функцій здійснюють на основі виконання законів та підзаконних актів виконавчу і розпорядчу діяльність.

За своєю сутністю виконавча влада - влада правозастосовна, тобто така, завдання якої полягають у виконанні законів. Вона є одним з видів самостійної і незалежної публічної влади в державі, що являє собою сукупність повноважень з управління державними справами, такими, як підзаконне регулювання, зовнішньополітичне представництво, здійснення адміністративного уп-



равління. Таким чином, виконавча гілка влади являє собою систему державних органів, що здійснюють ці повноваження.

Характеризуючи виконавчу владу як самостійну гілку державної влади, слід особливо наголосити на відносності цієї самостійності. Завжди слід мати на увазі, що сила державної влади полягає в її єдності. Інша справа, що ця єдність виявляється по-різному: через законодавчу, виконавчу і судову гілки державної влади, тобто державна влада має будуватися на певній функціонально-компетенційній спеціалізації, що не порушує її принципової єдності. Це означає, що саме влада в її державно-правовому розумінні виступає як єдина основа функціонування суб'єктів, які уособлюють ту чи іншу її гілку. Всі вони - гілки єдиного дерева - державної влади. Проте розподіл владних повноважень між ними потрібний, і тому кожна з них є відносно самостійною, тобто самостійною, але в рамках своєї компетенції.

Це цілком стосується і виконавчої влади, яка є самостійною, але лише у функціонально-компетенційному розумінні. Її функції пов'язані з практичною реалізацією законів у загальнодержавному масштабі (виконавство), для чого використовується певна частина державно-владних повноважень.

Основне її призначення в Україні полягає в організації практичного виконання Конституції України і законів України в процесі управлінської діяльності, спрямованої на задоволення суспільних інтересів, запитів і потреб населення. Вона здійснюється шляхом реалізації державно-владних повноважень методами і засобами публічного, переважно адміністративного права. Будучи проявом влади, виконавча влада, як і будь-який інший прояв владних повноважень, являє собою здатність і спроможність справляти визначальний вплив на діяльність, поведінку, право і можливість підкоряти інших своїй волі. При цьому її важливою особливістю є те, що тільки вона володіє в суспільстві монопольним правом на застосування примусу (звісно, в рамках чинного законодавства). Для виконавчої влади характерне те, що в її безпосередньому розпорядженні перебувають усі найбільш суттєві атрибути державної влади, а саме: фінанси, найважливіші засоби комунікації, армія та інші військові формування (наприклад внутрішні війська), міліція, служби внутрішньої і зовнішньої безпеки тощо.

Будучи відносно самостійною гілкою влади, виконавча влада виступає як організуюча цілеспрямована система виконавчо-розпо-

рядчих органів державної влади, діяльність яких спрямована на виконання рішень, прийнятих представницькими і законодавчими органами. При цьому виконавчі органи приймають свої рішення, спрямовані на організацію виконання актів законодавчої влади.

Виконавчо-розпорядча діяльність є основною формою діяльності виконавчої влади. Така сама організуюча робота (планування, підбір і розстановка кадрів, облік, контроль тощо) інших органів держави виступає як допоміжна, така, що сприяє виконанню основних завдань. Так, органи прокуратури здійснюють контроль за законністю, що є їх основним завданням, поряд з яким ці органи реалізують і функції внутрішнього управління.

Провідні напрями в діяльності органів виконавчої влади визначаються її функціями. Саме вони відображають цільове навантаження даної гілки державної влади і саме з ними пов'язаний наданий цим органам обсяг державно-владних повноважень.

Визначаються, як правило, два основних рівні функцій виконавчої влади. Перший з них охоплює функції, які мають фундаментальне, глобальне значення для життя суспільства. Виконавча влада утворює предметну основу держави, її предметне буття, і тому найважливішими її завданням та функцією є збереження і охорона внутрішнього та зовнішнього миру, національної (державної) безпеки, забезпечення громадського порядку і благополуччя суспільства.

Функція охорони громадського порядку і забезпечення національної безпеки являє собою один з головних напрямів діяльності органів виконавчої влади і її послаблення негативно позначається на всіх інших аспектах діяльності держави, а саме на управлінні економікою, фінансами, культурою, освітою, соціальним забезпеченням тощо. Послаблення цієї функції неминуче супроводжується зростанням адміністративних зловживань і злочинів, різким зниженням рівня культури людського спілкування, порушенням санітарних та екологічних правил, що призводить до падіння довіри громадян до держави як захисника їхнього життя, здоров'я і власності.

Характерною особливістю виконавчої влади є також наділення її правом встановлювати правила поведінки (норми права), які є обов'язковими для всіх. Проте, будучи підзаконною, виконавча влада має діяти виключно в межах закону, тобто її органи можуть виконувати тільки такі завдання і здійснювати лише такі повноваження, які віднесені до її компетенції конституцією і законодавством.

Але найбільш важливим чинником, який визначає сутність і роль виконавчої влади в системі державної влади, є її державно-управлінський характер, і тому другою найважливішою функцією виконавчої влади є регулятивно-управлінська, яка являє собою діяльність "публічних служб" з керівництва економікою, фінансами, культурою, освітою, охороною здоров'я, обороною, внутрішніми і зовнішніми справами суспільства.

Державне управління - це реальність, без якої не може функціонувати державно-владний механізм. За призначенням воно являє собою не що інше, як вид державної діяльності, в рамках якої практично реалізується виконавча влада. Державне управління як діяльність органів виконавчої влади водночас є і як розпорядчою діяльністю, тобто органи виконавчої влади виступають не як пасивні виконавці законів, волі законодавчого органу, а як органи, що мають владні повноваження, здійснюють управлінські дії за власною ініціативою, як органи, які реагують через власні рішення на зміни в управлінській ситуації.

Разом з тим державне управління є видом діяльності, який спрямований на практичну реалізацію виконавчої влади.

Коли йдеться про державне управління як діяльність органів виконавчої влади, то державне управління розглядається у вузькому розумінні як формат практичної реалізації виконавчої влади. При цьому слід зауважити, що для виконавчої гілки влади характерним є те, що вона здійснює свої функції через спеціальний апарат, який утворює основу її діяльності. Така влада втілена в цьому апараті. Саме тому таку важливу роль у житті суспільства відіграють державні службовці, які працюють у цьому апараті.

Державне управління - це позитивна, організуюча і творча діяльність органів виконавчої влади, які здійснюють керівництво господарським, соціально-культурним і адміністративно-політичним будівництвом. Саме тому виконавчій владі надаються ще й такі важливі функції, як функція нормотворчості, оперативно-виконавча функція і функція юрисдикції, що мають допоміжний характер і використовуються як організаційно-технічні засоби реалізації основних функцій виконавчої влади.

Специфіка діяльності виконавчої влади полягає в тому, що в ній представлені як політичні, так і суто технічні управлінські, бюрократичні інститути та органи. Можна виділити такі ознаки виконавчої влади:

- вона є органічною і відносно самостійною гілкою державної влади;
- виступає провідником державної політики в життя;
- є підзаконною за своїм характером і завданням;
- об'єктивізована у вигляді добре організованої системи органів виконавчої влади;
- її діяльність є виконавчо-розпорядчою і має постійний, безперервний у часі характер;
- є виключним володарем матеріальних ресурсів і владних повноважень примусового характеру.

Ефективність функціонування виконавчої влади значною мірою залежить від дотримання принципів її діяльності, до яких належать:

- 1) принцип народовладдя;
- 2) принцип законності;
- 3) принцип поділу влади;
- 4) принцип поєднання централізації і децентралізації;
- 5) принцип визнання, забезпечення і захисту прав і свобод людини і громадянина;
- 6) принцип відповідальності перед суспільством.

Характер діяльності виконавчої влади зумовлюється конкретними політичними та правовими умовами країни, характером існуючого в ній політичного режиму і форми правління.

### ***Питання для самоконтролю***

1. У чому полягає сутність інституту президентства?
2. Чим відрізняється функціонування інституту президентства в умовах різних форм державного правління?
3. Якими є особливості функціонування цього інституту в Україні?
4. У чому полягають особливості розвитку парламентаризму в різних країнах?
5. Розкрийте взаємозв'язок між виконавчою владою і державним управлінням.
6. У чому полягає специфіка виконавчої влади і якими є принципи її функціонування?

### **3. Суперечності державно-владних відносин в Україні: ціннісний аспект**

Можна виділити кілька блоків основних проблем, які сьогодні існують у теорії державного управління. По-перше, це проблеми організації державного управління на різних рівнях: національному, регіональному й місцевому, що передбачає розробку загальної теорії державних організацій, функцій апарату державного управління на різних рівнях, координацію державного управління як цілісної системи.

По-друге, це більший блок проблем, пов'язаний з підготовкою й рекрутуванням управлінських кадрів: питання оптимальної структури штатного складу чиновників державного апарату, управління персоналом державних організацій, вимоги до менталітету й стилю роботи професійних державних службовців, проблема лідерства, проблема боротьби з бюрократизмом тощо.

По-третє, це проблеми, пов'язані з технікою державного адміністрування. Цей блок проблем включає розробку теорії прийняття державних рішень, політичного аналізу, методів державного управління в кризових і конфліктних ситуаціях, технології відносин державної адміністрації й засобів масової інформації тощо. У кожному з цих напрямів досліджень державного розвитку повинен бути встановлений зв'язок із соціально-ціннісною основою, оскільки саме він є умовою адаптації державного механізму до динаміки соціальних процесів, а також формою, у якій відбувається первинна соціалізація його громадян, у тому числі й державних службовців. Крім того, в кожному з напрямів державного управління ціннісна ієрархія по-своєму виступає як предмет наукового вивчення й дослідження: соціально-ціннісні доміанти державного управління в умовах ринкової економіки, ціннісні орієнтації державного управління у зіставленні із соціальними процесами, екологією, зовнішньою політикою тощо.

Сучасна Україна перебуває у стані, в якому беззастережно обираючи шлях до демократії, вона опиняється на свого роду "ціннісному роздоріжжі" базових засад системи державного управління. У процесі демократизації й гуманізації цієї системи держава стикається з низкою суперечностей (наведемо їх далеко не повний перелік):

#### **а) системні суперечності:**

1) поєднання рудиментів адміністративно-командної системи й системи демократичного врядування, що виражається у спробах впровадити демократію недемократичними методами;

2) необхідність забезпечити всім громадянам рівні можливості щодо участі в управлінні державою й потреба у високій професіоналізації державного управління;

**б) змістові суперечності:**

1) єдність влади як головне завдання державного управління;  
2) декларування гуманістичних цінностей державного управління у стані, коли суспільно-ціннісний базис ще не відповідає їх змісту й рівню;

**в) структурні суперечності:**

1) потреба у впровадженні нових механізмів взаємодії державної влади з громадянським суспільством за відсутності історичної традиції такої взаємодії;  
2) дилема між прагненням до зменшення державного втручання в суспільні процеси, відповідно, скороченням державно-управлінського апарату, та потребою у підвищенні якості державно-управлінських послуг населенню;

**г) функціональні суперечності:**

1) необхідність перерозподілу сфер впливу і відповідальності структур у системі державного управління;  
2) відсутність демократичних механізмів контролю за діяльністю державної влади з боку громадянського суспільства тощо.

Забезпечення процесу суспільних перетворень буде великою мірою визначатися здатністю державних інститутів, зокрема зв'язків з громадськістю, справляти організований вплив на формування громадської думки щодо важливих та актуальних питань державного будівництва, здійснювати колективні дії з мінімальними витратами для населення. Це означає, що держава має активніше виносити на суспільний розгляд питання державної політики, які потребують колективного обговорення і залучення громадськості до формування проектів зваженого і відповідального управлінського рішення.

Подальшому формуванню демократичних ціннісних засад системи державного управління в Україні може ефективно сприяти низка соціальних передумов та механізмів їх задіяння в зазначеному процесі, а саме:

- позитивні ціннісні установки української родини (патріотизм, гуманізм, законослухняність, лояльність, працелюбність тощо) можуть вже в недалекому майбутньому відчутно сприяти форму-

ванню ціннісних установок нової генерації державних управлінців. Для цього потрібно звернути особливу увагу насамперед на гармонійний розвиток самої родини як первинної ланки суспільства;

- надійним і досить швидким шляхом формування ціннісних засад і принципів системи державного управління є законотворчість і забезпечення законності. Але недостатньо приймати хороші закони, слід домогтися їх виконання. Тому в системі державного управління доцільно розвивати механізми адміністративного судочинства і дисциплінарної відповідальності;

- запровадження необхідного освітнього мінімуму з демократичного державного управління для державних службовців та осіб, які претендують на заняття посад державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, могло б сприяти не лише підвищенню їх професійного рівня, а й досить швидкій зміні професійних ціннісних установок;

- місія наукового супроводу процесів державного управління полягає в тому, щоб надалі з'ясувати зміст і механізми формування системи демократичних державно-управлінських цінностей, здійснювати моніторинг та експертно-консультативне забезпечення цього процесу.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Які основні суперечності державно-владних відносин в Україні? Наведіть їх соціально-ціннісне обґрунтування.

2. На чому базується діалог між державою та громадянським суспільством в Україні?

3. Визначте змістові суперечності державно-владних відносин в Україні.

4. Проаналізуйте структурні суперечності державно-владних відносин в Україні.

5. Розкрийте роль державно-управлінської еліти в розв'язанні ціннісних суперечностей в Україні.

## 4. Ризики демократії та шляхи їх подолання: уроки для України

Соціальний порядок і сталий розвиток суспільства нерозривно пов'язані з процесами утворення соціальної структури - глибинним шаром, що визначає сутності, механізми та закони розвитку соціальної реальності.

Для загальної характеристики соціальних процесів, станів і якостей розвитку (в тому числі й соціальної структури) суспільства як "системи зв'язків між соціальними суб'єктами, груповими та індивідуальними, які самовизначаються через відношення одне до одного", цілком релевантним стає поняття "соціетальне" (спільність).

Термін "соціетальне" з'являється в соціально-філософському дискурсі Заходу на початку 1900-х рр. Американський соціолог У.Самнер за допомогою цього терміна намагався виокремити закономірності певної колективної або групової організації діяльності індивіда.

У наш час поняття "соціетальне" міцно закріпилося в науковому тезаурусі у широкому розумінні загальносистемного, характеризуючи суспільство як цілісну систему.

У ширшому суспільно-історичному контексті слід зазначити, що соціальний (соціально-матеріальний) та психосоціальний (соціетальний) чинники немовби у фокусі збирають та відображають усі складності й перипетії суспільно-історичного процесу і, зокрема, перипетії суспільно-трансформаційного процесу. Тому успіх нинішніх суспільних реформ перебуває в контексті відносин, що складаються між матеріальним та ідеальним, зовнішнім та внутрішнім, соціальним та психічним у людській природі. Конфлікти ж, які супроводжують суспільні перетворення та реалізацію державно-політичних рішень, зосереджені переважно у психосоціальній культурі людини, політико-управлінської еліти та суспільства загалом. Володіння інструментарієм визначення соціетальних характеристик суспільства стає надзвичайно важливим для управлінців (політиків) в умовах розгортання трансформаційних процесів, перенасичених так званими "нелінійними" флуктуаціями або змінами тенденцій розвитку соціальних процесів.

20 років поспіль в Україні відбуваються радикальні суспільно-трансформаційні зміни, пов'язані з рухом від тоталітаризму до демократії, які торкаються всіх аспектів суспільного життя. На-



слідком постсоціалістичної трансформації, що розгортається нині як соціальний процес, є, передусім, ускладнення (багатовимірність) соціального простору. Та якщо спрощена соціальна структура колишнього модерного суспільства забезпечувала його стабільний розвиток переважно завдяки посиленню інволюційних тенденцій (спрощення, згортання соціальної структури), то сталий розвиток постмодерного суспільства забезпечуватиме еволюційна тенденція, внаслідок якої дедалі більше ускладнюватиметься його соціальна структура. Процеси ж інтеграції і дезінтеграції при цьому відбуватимуться постійно.

Соціальна інтеграція пов'язана з функціонуванням режиму сталого розвитку суспільства, гармонізацією взаємин між його різними групами, визначенням та органічним функціонуванням нормативних і соціокультурних регулятивних механізмів. Одним з емпіричних критеріїв визначення такого стану є сталість соціетальних характеристик. Навпаки, процес соціальної дезінтеграції, притаманної динамічному стану суспільства, супроводжується розпадом суспільного цілого на окремі частини, аномією, кризою спільних соціальних цінностей та інтересів, руйнацією механізмів соціального самоконтролю. При цьому емпіричний аналіз соціетальних характеристик засвідчує, що вони перебувають у стані флуктуації.

Традиційне запитання: "як держава може краще робити те, що вона повинна робити?", по суті, стосується проблеми ефективності державного управління.

З одного боку, це питання вирішується у площині регулювання державних/суспільних та індивідуальних/групових (економічних, політичних) інтересів, тобто співвідношення політичної доцільності, принципу свободи та системи контролю.

З другого боку, з трансформаційними змінами найбільшою цінністю суспільства стає людина - суб'єкт демократичних перетворень. Тож практична орієнтація на людину забезпечуватиме розв'язання ключових проблем українського суспільства та держави і, відповідно, визначатиме легітимність та авторитет політичної влади. І навпаки, з проведенням суспільно-політичних та економічних реформ під кутом зору власної політичної вигоди та доцільності політичного моменту, в інтересах окремих організованих соціальних (політичних/економічних) груп авторитет політичної влади буде реалізовуватися залежно від позитивних результатів економічних реформ.

Нелінійний (циклічний), нерозмірний (коли незначна причина може мати непомірно великі наслідки), складний та надзвичайно динамічний характер суспільних змін нерідко перетворює суспільну ситуацію на непередбачувану. Аналіз даних моніторингу соціетальних змін українського суспільства за період з 1992 р. дав змогу виявити хвилеподібну (циклічну) кон'юнктуру змін соціетального фактора і домінуючих у суспільстві тенденцій. Ця "соціетальна кон'юнктура" суспільного розвитку об'єктивно сприяє або протистоїть державним перетворенням. Першою такою соціетальною тенденцією, що домінувала в українському суспільстві протягом 1994-1998 рр., була *ліберальна тенденція*, яка надихала політиків на реформування центральних органів державної влади й державно-владних відносин. Власне, ця тенденція спричинила перше суттєве загострення системної суспільної кризи в Україні, що закріпилася в її новітній історії як конституційна криза 1995-1996 рр. Вичерпавши її суперечності шляхом розподілу колись єдиної центральної державної влади на законодавчу, виконавчу й судову та закріпивши 28 червня 1996 р. ці реформаторські здобутки в Конституції України, державно-владна еліта здійснила в наступному (1999-2003) періоді, якому була властива *авторитарна тенденція*, своєрідну апробацію політичних нововведень.

Моніторинг загальносистемних суспільних змін, який здійснюється з 1992 р., підтверджує циклічну природу суспільної кризи. Тут обґрунтовано виокремлюються два кризових цикли.

1-й кризовий цикл становлять два напівперіоди, пов'язані з діяльністю Леоніда Кучми:

1) ліберально-демократичного реформаторства в першу президентську каденцію (1994-1998);

2) авторитарний, протилежний за характером - друга каденція президентства (1999-2004).

2-й кризовий цикл становлять два напівперіоди, пов'язані з діяльністю Президента України Віктора Ющенка та Президента України Віктора Януковича:

1) перший напівперіод 2-го кризового циклу започаткувала нова ліберально-демократична хвиля розвитку, що її зафіксував моніторинг соціетальних змін у квітні 2004 р. Цей період розвитку українського суспільного проекту реформ певною мірою повторює реформаторський період України 1994-1998 рр. і водночас на-

буває якісно інших - людських ознак. На цей час у суспільстві вже визріло "ядро" (34%) громадян із сформованою ідентичністю і, відповідно, спроможністю артикулювати й обстоювати свої різні соціальні інтереси. При цьому якісний (соціально-психологічний) склад цього "ядра", власне, і став підґрунтям подальших подій - "помаранчевої революції".

Нова психосоціальна культура українського суспільства, яка постала і закріпила себе в політичній культурі "помаранчевої революції", мала б перетворитися на джерело (і водночас на запобіжник незворотності) подальших суспільних реформ.

Однак прийняття під впливом подій 2004 р. конституційних змін в українському парламенті внесло в Конституцію розбалансованість у відносинах між гілками влади. Ініціатори політичної реформи прагнули розширити повноваження парламенту та уряду за рахунок обмеження повноважень президента (на зразок моделі "парламентської" республіки). Внаслідок гострої політичної боротьби першочерговий задум реформи не було втілено в життя (після проведення конституційної реформи країна отримала "напівпрезидентську" модель), владний дуалізм дуже згубно позначився на здійсненні державотворчих перетворень, знизився рівень керованості політичними, економічними і соціальними процесами в державі.

На жаль, "помаранчева" команда не спромоглася дати адекватну відповідь на виклики часу, які вимагають здійснення другого етапу реформ, пов'язаного з демократизацією регіональної влади та місцевого самоврядування. Нереалізовані очікування широких верств суспільства не сформували позитивну оцінку демократичного процесу взагалі.

Отже, починаючи з 2006 р. в Україні склалися реальні (соціально-психологічні) передумови для становлення авторитарного режиму, які, власне, й характеризують другий напівперіод 2-го кризового циклу. 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд України оголосив рішення про неконституційність Конституції в редакції змін, внесених 8 грудня 2004 р., та відновив положення Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. Згодом парламент прийняв новий закон про Кабінет Міністрів України, а також вніс зміни до Регламенту Верховної Ради та інших законів, що були спрямовані на приведення правової основи у відповідність з положеннями Конституції 1996 р. Логікою посилення авторитарної влади в Україні характеризувалися й "місцеві вибори 2010".

Нині конкурують як однаково можливі два різновиди подальшого посилення авторитарної константи в Україні:

- персоніфікований, пов'язаний з утвердженням харизматичної особистості;

- системний, пов'язаний з поверненням командно-адміністративних засад у державному управлінні.

Основною проблемою сучасних трансформаційних процесів є *зловживання політичними свободами*. На нашу думку, її наслідком стала відсутність діалогу двох відносно незалежних субсистем - держави й суспільства, що призвело до їх "квазізамикання" (розриву, відчуження) та зсуву динамічної сфери інтересів, які визначають характер та напрям суспільно-політичних перетворень. Домінування приватних/групових бізнес-інтересів у державно-управлінській практиці, зловживання політичними та економічними свободами як наслідок нівелює значущість державно-суспільних цілей у сфері громадських інтересів.

Нерозв'язаною залишається проблема *зловживання економічною свободою*: найбільше актуальною є проблема забезпечення балансу інтересів груп населення. Нинішній дисбаланс цих інтересів у бік олігархів (власників близько 100 великих підприємств) робить "нерентабельними" зусилля решти суб'єктів господарювання і бюджетних працівників. Економічні реформи поширювалися не на всі сфери: умови ведення бізнесу та інвестиційний клімат потерпають від негативного впливу низки перешкод та негативних факторів, таких як корупція, непрозорі податки (особливо податок на додану вартість) і митні процедури, а також від відсутності незалежної судової системи та правового середовища, що заслуговує на довіру.

Відзначимо також тенденції повернення до міфологізму та державної міфотворчості, особливо в контексті проголошених реформ (міфи) та їх реальних утілень. Також очевидними є квазікласові форми опозиційного протистояння, що формуються, квазіантагонізм між представниками малого і середнього бізнесу (опозиційне ядро) та представниками великого бізнесу (олігархи) і держави, що захищає їхні інтереси. Суспільна недовіра, розчарованість і психологічна стомленість від політиканства перетворилися на дистанціювання громадян, їх капсулювання у мікросередовищі сімейно-родинних, дружніх відносин, які характеризує досить високий рівень довіри, соціально-психологічної та моральної підтримки. З одного боку, це дає змогу підтримувати стабільність

суспільства, а з другого - стає перешкодою для розвитку інституцій суспільства та влади. Це підтверджується й даними українського соціологічного моніторингу "Україні - 20: моніторинг соціальних змін" (2011). На двадцяті річницю незалежності Української держави спостерігаємо зменшення значимості таких цінностей, як: сприятливий морально-психологічний клімат у суспільстві (з 4.49 до 4.16 балів за 5-бальною шкалою), національно-культурне відродження (з 3.85 до 3.57 балів), державна незалежність країни (з 3.83 до 3.63 балів), можливість критики і контролю рішень владних структур (з 3.54 до 3.33 балів), серед найменш значущих для українців цінностей (менше від 3 балів) - участь у діяльності політичних партій та громадських організацій (2.46 бала) тощо. Меншими є сподівання громадян на краще: у 1994 р. сподівалися на поступову зміну на краще 52%, у 2011 - 39%; очікували погіршення 20% громадян у 1994 р. і 28% - у 2011 р.; зросла й кількість тих, хто намагається не думати про завтрашній день - з 18 до 23%. Ціннісні пріоритети українців у 2011 р. - майже ті самі, що й у 1991 р. - міцне здоров'я (4.85 бала), міцна сім'я (4.82 бала), благополуччя дітей (4.73 бала), матеріальний добробут (4.72 бала).

Викликає занепокоєння зловживання й маніпуляція ціннісною неоднорідністю суспільства - рівень усвідомлення ціннісних розбіжностей між регіонами і спільнотами нашої країни реально коливається від фактичного невизнання цього факту до соціальної поляризації - поділу країни на "своїх" і "чужих", "хороших" і "поганих", визнання існування двох - Східної та Західної, чи навіть трьох - національної, архаїчно-комуністичної та кримінально-донецької Україн. Промови щодо "розколу" українського суспільства, "цивілізаційні розломи" й "конфлікт ідентичностей" тягне за собою проголошення та прорахування моделей розпаду держави тощо.

Поки що дискурс "розкол" має гіпотетичний конфліктогенний характер, оскільки соціокультурні регіональні диференціації, передусім мова та зовнішньополітичні орієнтації, скоріше виступають своєрідними маркерами регіональних ідентичностей.

Але такі загрози цілком можуть стати реальністю в разі посилення політичних маніпуляцій навколо дискурсу "розколу", який є потужним ресурсом в електоральній боротьбі під час виборчих перегонів та надзвичайно технологічним і ефективним маніпулятивним засобом для групової мобілізації.

Майбутнє України можливе лише на умовах запропонованої ще академіком Андрієм Сахаровим конвергенції - злиття українців двох цивілізацій у справді єдиний народ, єдину українську політичну націю. Механізм такої конвергенції - виокремлення спільних для Сходу і Заходу України культурних, духовних цінностей як базових для народного єднання, а також визначення цінностей, розбіжних для подальшої консенсусної трансформації у нові, прийнятні для обох частин України.

### ***Питання для самоконтролю***

1. У чому полягає сутність суспільно-трансформаційних змін, які відбулися в Україні за 20 років незалежності?
2. Які тенденції визначають характер соціетальних змін українського суспільства?
3. Дайте характеристику кризових циклів у розвиткові українського суспільства за часи незалежності.
4. Чи можна стверджувати про посилення тенденції до авторитаризму в Україні? Відповідь аргументуйте.
5. Якими є основні проблеми сучасних трансформаційних процесів в Україні?

## **5. Роль політико-управлінської еліти в процесі трансформаційних змін в Україні**

У процесі трансформації українського суспільства на основі демократичних стандартів мають працювати представники політико-владної еліти, проникнуті національною ідеєю, поєднуючи новаторський, послідовно-демократичний характер з орієнтацією на роботу в умовах ринкових відносин, спроможні по-новому мислити й управляти, з високим рівнем професійності, політичної та управлінської культури.

У цьому контексті новими є спроби в розвинених країнах віддавати перевагу для вирішення економічних, політичних та соціальних проблем еліті експертів. Такий підхід характерний і для сучасного українського суспільства.

Зміни епохи, особливо глобалізаційні виклики, вимагають нових підходів до політико-управлінської культури. На це звернув увагу американський соціолог Даніел Белл. Учений виділив відпо-

відний підхід, на який у сучасній Україні теж слід звернути увагу, а саме: перехід від виробництва товарів до виробництва послуг (50% прибутку іде від сфери послуг). Люди перейшли від етапу задоволення потреб у виживанні до розвитку розумових, духовних, культурних та інших потреб, які вимагає інформаційно-інтелектуальне суспільство. Відчутним на цьому етапі є переважання серед працівників професійних фахівців і техніків, яких у суспільстві необхідно готувати, не вистачає їх і в сучасній Україні. Виходячи із потреб виділимо основне, чого вимагають влада та владні відносини:

- виникнення нових технологій, упровадження їх у практику та подальший розвиток нових професій, які потребують і досить високого рівня інтелекту у представників політико-владної еліти;

- запотребуваність теоретичних знань як основи нових управлінських та наукових засад в економіці, політиці, соціальній структурі суспільства. Сьогодення - час новітніх технологій, які породжують нові ідеї та теорії;

- у сучасному світі будь-яке виробництво неможливе без ефективної системи управління та контролю, тому й обслуговуючий та управлінський персонал, щоб приймати ефективні рішення, має бути інтелектуально розвиненим.

Отже, політико-владна еліта в Україні має бути насправді професійною, високоморальною та пошанованою народом верствою в державі.

Головними її гаслом було: "спочатку побудуємо незалежну Україну, а потім - займемося економікою, демократією, правами людини". Значна частина лівої політичної еліти, на відміну від своїх колег із реформованих комуністичних партій країн Центральної Європи та Балтії, не сприйняла ідеї незалежності України, побудови демократичної держави та ринкової економіки, орієнтуючись на відновлення СРСР та соціалістичного ладу. Було втрачено час на боротьбу різних політичних сил за владу, яка диктувалася переважно економічними інтересами та точилася навколо питання про те, яка група політичної еліти контролюватиме доступ до розподілу економічних і фінансових ресурсів країни і здійснюватиме приватизацію національного багатства тощо.

Слід зазначити, що в суспільстві практично ніколи не бракувало бажаючих зайняти елітні позиції, але завжди відчувався брак справжніх елітних лідерів. Їх знаходимо скрізь: у нових партіях і

рухах, різних фондах, владних структурах і бізнесі, але не відчуваємо лідерської харизми, або якщо такі особистості є, то ті, хто володіє капіталом, не дає їм реалізуватися, оскільки олігархи бояться втратити контроль над політичними рішеннями та "опікою" тих багатств (земля), які дані кожному громадянину України Богом.

На сьогодні українська політико-управлінська еліта ще не набула політичної ваги, яку вона традиційно має у високорозвинених країнах. Процеси демократизації, державотворення в Україні із самого початку викликали чимало сподівань громадськості щодо відродження лідерської або, принаймні, вагомої ролі інтелектуальної еліти в українській політиці.

Освітянська інтелігенція в перші роки незалежності дійсно висунула із свого середовища яскравих, на перший погляд, політичних лідерів, але швидко виявилось, що це були здебільшого політично заангажовані особистості, вплив яких на масову свідомість з початком демократичних реформ швидко зменшувався. Таким чином, втративши значною мірою функції політичного лідерства, інтелігенція як зібрання окремих осіб фактично не набула якості інтелектуальної еліти передусім за основною ознакою: її реальна роль у прийнятті соціально значущих рішень на сьогодні зведена до мінімуму.

Бізнес-еліта, презентуючи на політичному просторі інтереси різних фінансово-промислових груп, підприємців і власників різного рівня, намагається вирішити низку завдань. По-перше, вона прагне гарантувати недоторканність бізнесу і власності як від переділу, так і від необмеженого втручання держави, а фактично конкурентів по бізнесу, представників бізнес-еліти, які зайняли політико-управлінські ніші. По-друге, бізнес-еліта зацікавлена у взаємодії із владою в розробці та впровадженні по-справжньому взаємовигідних регуляторних норм, нерідко потребує державної підтримки на зовнішніх і внутрішніх ринках. Вона швидше й активніше за інших зайняла порожні місця, хоча й такі місця не належать їй у суспільствах зі стабільною політичною системою; спостерігається швидке й ефективне зрощування управлінської і бізнес-еліт.

Особливе місце в політичному просторі України займає партійна еліта. Джерелом формування партійних еліт стала поява багатопартійної системи (184 партії) на цей час, тобто на 2012 р. Їх відмінною рисою є наявність популярних політичних лідерів, через яких партійна еліта реалізує своє політичне лідерство, принаймні, для тієї частини громадян, що є прихильниками певної



партії, або її симпатиками (за даними Інституту соціології АН України, довіра до партій в сучасному українському суспільстві є дуже низькою). Виникає питання про лідерські позиції політико-управлінської еліти щодо прогресу, трансформаційних перетворень, демократизації суспільства та соціального захисту народу. Незважаючи на заклики серйозних змін не відбувається.

Разом з тим рішення та дії політичних партій та їх лідерів у багатьох випадках спрямовані на отримання можливості увійти до правлячої еліти й таким чином представляти власні бізнес-інтереси. Для багатьох участь у діяльності політичних партій чи навіть створення партії ("під себе") стає не більш ніж трампліном для швидкого кар'єрного входження до управлінської еліти. У цьому контексті слід звернути увагу на два факти: а) виникнення та укорінення такого поняття, як "партія влади"; б) зрощення партійної, бізнесової та політико-управлінської еліт у контексті боротьби за владу наймогутніших партійних структур.

На сьогодні в Україні існує низка проблем: стосовно перерозподілу власності, ідеології розвитку держави та її економіки, антикризових заходів ефективної поточної діяльності, продажу землі та ін. Все це перебуває у сфері впливу державних службовців усіх рангів, починаючи від Президента України і закінчуючи рядовими членами виконавчої влади. Принаймні, від них залежить ефективність управлінської культури та реалізація реформ, реакція держави на зовнішні і внутрішні виклики, які загрожують національній безпеці України. В цьому разі чітко стоїть питання професійного лідерства, а не купленого гравця, який не здатний творчо мислити.

В Україні для системної трансформації суспільства до демократичних змін необхідні реформи. При цьому слід мати на увазі, що реформи реалізуються людьми, які мали б володіти методологією вирішення складних завдань: людьми, які здатні провести стратегічний аналіз, опрацювати варіантні моделі, обрати ефективну стратегію розвитку держави, тобто розробити сучасну філософію, комплексну програму реформування України та її реалізації, базуючись на вітчизняних галузевих моделях, а не на "імпортних".

Сьогодні лідерство в державному управлінні в інституціях влади входить в управлінську практику, стає не тільки особистісною характеристикою особи, її елітності, а й набуває яскраво вираженого інституційного забарвлення. З таких позицій слід виходити при модернізації політичної системи публічного управління,

реформування публічної адміністрації, формування державної кадрової політики з метою ефективності трансформаційних перетворень державно-управлінських відносин в Україні.

### ***Питання для самоконтролю***

1. Що слід розуміти під поняттями "еліта", "управлінська еліта", "політична еліта", "еліта експертів"?
2. Що характерно для епохи глобалізації, враховуючи думки Д.Белла?
3. Які проблеми стоять перед політико-владною елітою України на сучасному етапі державотворення?
4. Який зміст слід вкладати в поняття "елітний лідер"?
5. Які проблемні питання на цей період вирішує бізнес-еліта?
6. Які проблеми стоять перед представниками державної служби щодо запобігання корупції в сучасному українському суспільстві?

## **6. Етико-психологічні засади вдосконалення державно-управлінських відносин**

Потреба в управлінських кадрах для роботи в нових умовах ставить на порядок денний питання про зміщення акцентів щодо змісту і форм їх професійної підготовки, а саме поєднання високого професіоналізму, адміністративно-організаційних навичок, знань із стратегічного і тактичного менеджменту з формуванням управлінської, високої моральності і професійної етики державних службовців, психологічної готовності до управлінської діяльності.

Тому вдосконалення державно-управлінських відносин не може розглядатися без урахування етико-психологічної складової управлінської діяльності.

Важливість цієї складової процесу вдосконалення державно-управлінських відносин зумовлена:

- по-перше, специфікою самої державно-управлінської діяльності, яка передбачає постійні контакти у сфері "людина - людина", "людина - колектив";

- по-друге, стратегічними завданнями реформування системи державного управління в Україні в контексті його наближення до стандартів Європейського Союзу, що передбачає орієнтацію на цінності демократичної правової і соціальної держави, служіння суспільству,

професійну компетентність, здатність ефективно, в рамках закону і посадових повноважень реалізовувати функції державного органу;

- по-третє, морально-психологічною невідповідністю державних управлінців до здійснення врядування в нових політичних та економічних реаліях, які висувають потребу в розробці й дотриманні морально-етичних стандартів суспільної поведінки. Як свідчить управлінська практика, великої шкоди репутації державної влади завдає незнання й недотримання управлінцями у їх професійній діяльності етико-психологічних засад соціальної взаємодії;

- по-четверте, загальним зниженням ролі етики і моралі в українському суспільстві, відсутністю практики стимулювання етичної поведінки у різних сферах суспільної діяльності, в тому числі (точніше, особливо) й державно-управлінській.

Взаємозв'язок етики і психології в управлінській діяльності полягає ось у чому:

- визначальним у здійсненні державного управління є людський фактор, тобто люди з їх інтересами, потребами, поглядами, емоціями, які характеризують їхню психологічну природу. Етика виступає своєрідним критерієм відповідності чи невідповідності цих інтересів, потреб, поглядів високим моральним принципам;

- будь-яка діяльність, і зокрема, державно-управлінська, є відображенням особистісно-психологічних якостей індивіда. Етика ж роз'яснює моральне значення його конкретних дій, мотивів, характеру тощо. Вона слугує тим орієнтиром, який дає людині змогу відрізнити правильну поведінку від неправильної, у той час як психологія розкриває психічну природу конкретних її проявів і умови формування моральних якостей індивіда;

- дотримання моральних принципів у державно-управлінській діяльності полягає в тому, що забезпечення загального суспільного блага повинно стати особистісним мотивом, психологічною потребою кожного державного службовця.

Серед визначальних морально-психологічних компонентів професійної діяльності учасників державно-управлінського процесу психологи називають моральні потреби і переконання, моральні якості (почуття відповідальності, совість, безкомпромісність тощо), моральні звички, здібності та дії, що регулюють процес формування їх управлінських вмінь і навичок.

Етичний зміст владно-управлінської діяльності полягає у здійсненні владно-управлінського впливу на основі глибоких моральних

переконань, які відіграють роль внутрішніх критеріїв оцінки її мотивів, цілей, змісту і результатів, управлінської діяльності, а також дій інших людей. Вони формуються і закріплюються через: усвідомлення державними службовцями сенсу та наслідків своєї діяльності; патріотизм і відчуття причетності до прийняття суспільно значимих рішень; переконаність у правильності обраного шляху вирішення управлінських завдань та адекватності засобів для їх реалізації; професіоналізм і компетентність, готовність до інновацій і постійного особистісного зростання; наявність розвиненого почуття обов'язку; гуманність, відчуття справедливості, співпереживання, емпатію тощо.

До цього слід додати також готовність державних управлінців дотримуватися норм суспільного життя; правил і вимог (у тому числі моральних) управлінської діяльності; орієнтація на ненасильницькі способи розв'язання суспільних суперечностей; недопущення ситуацій напруження між діями влади і ціннісними орієнтаціями суспільства.

Усе зазначене вище можна трактувати як здатність державних управлінців до морально-психологічного розв'язання конкретних суспільних проблем, наявність у них внутрішньої потреби в моральних діях та вчинках, що, у свою чергу, передбачає домінування таких регуляторів їх владно-управлінської діяльності, як "...моральні переконання, моральні якості (почуття відповідальності, совість, безкомпромісність тощо), моральні звички, здібності та дії".

Не применшуючи важливості інших складових підготовки сучасних державних управлінців України, вважаємо за потрібне акцентувати увагу на необхідності формування саме їхніх морально-психологічних якостей, орієнтованих на виконання державно-управлінських функцій на принципах демократії і гуманізму, соціальної справедливості і солідарності, патріотизму, поваги до суверенності особистості та цінностей громадянського суспільства.

При цьому слід враховувати, що моральні установки тісно пов'язані з психологією особистості і реалізуються в її поведінці через певні психологічні механізми. Як зазначає відома російська дослідниця О.Золотухіна-Аболіна, особливість моралі полягає в тому, що для своєї успішної дії вона має бути глибоко засвоєна людиною, "увійти в її душу", стати частиною її внутрішнього світу. Лише тоді моральна поведінка людини стає внутрішньо органічною і дає їй змогу відповідно поводитися в найрізноманітніших ситуаціях.

Етико-психологічна складова державно-управлінської діяльності з-поміж усіх інших є найбільш суспільно-чутливою, оскільки

безпосередньо зачіпає сферу людських відносин як усередині управлінського апарату, так і в системі відносин "державні управлінці - громадяни". Вона знаходить свій вияв у повсякденних вчинках державних службовців, які демонструють їх ставлення до людей, суспільства і своєї діяльності.

Оскільки сфера державно-управлінських відносин передбачає постійні контакти у сфері "людина - людина", "людина - колектив", моральний аспект службових відносин є визначальним для налагодження ефективної управлінської діяльності. Виходячи з цього його часто визначають як упорядкований комунікативний зв'язок, який включає правила ділового професійного спілкування, норми службового етикету, певні традиції тощо.

З огляду на роль комунікацій у системі державного управління (низхідних, висхідних, горизонтальних, інтерактивних), а також на необхідність установаження і підтримки зворотного зв'язку з користувачами державно-управлінських послуг дотримання норм етики ділового спілкування є вкрай важливим.

Отже, незважаючи на важливість різного роду реформ, які належить здійснити в Україні, великого значення набуває, передусім, виховання управлінців нового типу, які володіють фундаментальною освітою, високою політичною культурою, моральними чеснотами як складовими професіоналізму.

### ***Питання для обговорення***

1. Чим зумовлена важливість етико-психологічної складової державно-управлінської діяльності?

2. Обґрунтуйте взаємозв'язок етики і психології в державно-управлінській діяльності.

3. Розкрийте сутність морально-психологічних компонентів професійної діяльності державних службовців.

4. У чому полягає морально-етичний зміст владно-управлінської діяльності?

5. Визначте шляхи формування морально-психологічних якостей державних управлінців.

6. Розкрийте сутність етико-психологічних засад управлінського спілкування та справляння управлінського впливу.

7. Запропонуйте критерії оцінки морально-психологічних якостей працівників сфери державного управління України.

## Висновки

1. В Україні через невдачі у формуванні ефективної і раціональної системи владно-управлінських відносин сформувалася патримоніальна бюрократія, основними ознаками якої є невизначеність і дублювання функцій органів управління, особиста або політична залежність службовців від керівництва, правовий нігілізм у регламентації діяльності, низький професіоналізм. Як наслідок в країні сформувалася клептократична держава, де політичний клас дедалі більше використовує примітивний популізм для заручення підтримкою з боку населення.

Реформаторські новації в такій системі владно-управлінських відносин не сприймаються ні чиновництвом, ні політиками.

2. Основними вадами сучасної системи управління є такі:

- громіздка і нераціональна структура, коли разом із новоутвореними інститутами влади функціонують пострадянські;
- дублювання і невизначеність управлінських функцій органів влади;
- відсутність ефективного механізму прийняття рішень і формування державної політики;
- нерозвинутість інституту відповідальності, що призводить до закритості управління від суспільства і розвитку бюрократизму;
- висока вартість управлінської системи для суспільства. Нинішня управлінська система економічно витратна, численні випадки марнотратства чиновниками бюджетних коштів в умовах економічної кризи викликають негативний суспільний резонанс;
- низький рівень суспільного авторитету державної служби і державного управління внаслідок корупції і чиновницького свавілля.

3. Удосконалення державно-владних відносин в Україні, передусім, полягає в унеможливленні корпоратизації і політизації державного управління. Основні негативні чинники, які пов'язані із корпоратизацією держави:

- бізнесова ідеологія, якою керуються управлінці - вихідці із бізнесового середовища, спрямована на отримання результатів у короткочасній перспективі. Таким чином, унеможливорюється реалізація стратегічних проектів державної політики;

- в управлінні утверджується домінування мотивів ринкової вигоди. Ефективність роботи органів влади, на жаль, визначається суто за кількісними показниками;

- прагнення до встановлення монопольного домінування над підпорядкованими сферами і формування гіперцентралізації управління;

- нехтування правовими нормами у реалізації управління. Вихідці із бізнесового середовища вважають, що процедурна чистота і чітка правова регламентація тільки заважають досягненню успіху;

- домінування корпоративних інтересів на шкоду інтересам суспільства. У деяких сферах економіки (наприклад приватизації, фінансово-банківській сфері) ця риса набула таких масштабів, що державна політика де-факто виконує функції провідника інтересів корпорацій;

- експансія корпоратизації створює загрозу приватизації органів влади.

Серед негативних чинників політизації управління необхідно назвати такі:

- суб'єктивізм і популізм державної політики. Робота органів влади стає підпорядкованою партійним інтересам, тоді як інтереси суспільства стають другорядними;

- підпорядкованість функціонування "партизованих" органів влади інтересам виборчого циклу. Для партійних висуванців пріоритетною є демонстрація короткочасних успіхів у режимі реального часу, що унеможливило розвиток політичних та стратегічних функцій управління;

- політизоване управління руйнує раціональну кадрову політику і професіоналізм державної служби, відповідно розвивається протекціонізм і непотизм;

- розвиток неформальних механізмів у прийнятті рішень, поширення правового нігілізму і тіньових процедур в управлінській практиці;

- невизначений функціональний та інституціональний статус політичних призначенців і державних службовців. Як наслідок робота органів влади характеризується дублюванням функцій і неефективністю.

4. Адміністративна реформа і вдосконалення управлінсько-владних відносин мають бути підпорядковані впровадженню кардинальних змін у характері взаємовідносин людини і держави на демократичних засадах, будуватися на засадах верховенства права та поваги до прав людини.

Модернізація управлінської системи в Україні повинна узгоджуватися із прийнятими європейськими принципами державного управління, зокрема надійністю і можливістю прогнозування, відкритістю, звітністю, ефективністю і результативністю.

Важливим для українських реалій є реалізація заходів, які б забезпечили зміцнення правових засад функціонування управлінської системи. В європейській практиці це визначається як "управління на основі права". Така модель ґрунтується на високій якості: нормативних документів, що регулюють управління; процедурних норм, прописаних в адміністративному праві; ефективної системи фінансової та адміністративної звітності та механізмів контролю.

5. Важливим напрямом удосконалення владно-управлінських відносин на шляху побудови нової культури управління є підвищення легітимності влади та встановлення довіри між громадянином і державою.

6. Необхідні трансформації у системі управління, які б унеможливили дублювання функцій і виникнення підстав для конфлікту інтересів у діяльності органів виконавчої влади.

Слід послідовно і системно розмежовувати функції формування державної політики та ухвалення нормативно-правових актів від контролю і надання державних послуг і від управління державним майном.

Потрібно реалізувати функціональне та інституційне розмежування політичних та адміністративних складових в управлінні. Для цього необхідно запровадити інститут державних секретарів, який би опікувався питаннями управління державною службою в міністерствах і здійснював адміністративні функції. Водночас за міністром закріплюються політичні функції управління.

З метою забезпечення деполітизації і професіоналізації державної служби необхідне впровадження конкурсного відбору на посади державних секретарів, що має гарантувати їх політичну нейтральність та захищати від звільнення з політичних мотивів. Так само для унеможливлення суб'єктивізму на часі стоїть завдання розробки і впровадження критеріїв оцінки ефективності роботи органів влади і окремих державних службовців.

Удосконалення владно-управлінських відносин неможливе без законодавчого закріплення поняття конфлікту інтересів в управлінській діяльності і визначення шляхів його унеможливлення.



На порядку денному стоять завдання впровадження декларування як доходів, так і витрат державних службовців, встановлення обмежень щодо використання службового становища в особистих інтересах, а також прийняття окремих законодавчих актів, які б унеможливили поширення в управлінській системі непотизму та кумівства, а також заборони посадовим особам сприяти родичам у підприємницькій діяльності, отримання пільг та преференцій.

Актуальними є зміни в програмно-цільових засадах формування державної політики. Зокрема, необхідні суттєві трансформації у діяльності Кабінету Міністрів як вищого органу виконавчої влади. Кабінет Міністрів повинен стати суб'єктом формування стратегічних напрямів розвитку суспільства і припинити виконання функцій "ручного управління".

Для вирішення зазначених завдань потрібно докласти зусиль щодо підвищення статусу Програми діяльності уряду. Для цього необхідно, щоб у Законі України "Про Кабінет Міністрів України" були прописані положення, які б визначали статус Програми діяльності як засадничого документа діяльності виконавчої влади, сприяли б уніфікації Програми; визначали механізм її підготовки, моніторингу реалізації та конкретні кількісні і якісні показники, за якими можна було б дістати уявлення про ефективність її виконання.

## Список використаних джерел

### *Розділ 1*

1. Управление государством: Проблема и тенденции развития. Политическая наука: Ежегодник 2007 / Рос. ассоциация полит. науки ; гл. ред. А. И. Соловьев. - М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2008. - 510 с.

2. *Шапиро И.* Переосмысливая теорию демократии в свете современной политики / И. Шапиро // Полит. исслед. - 2001. - № 3. - С. 6-15.

3. *Гальчинский А. С.* Кризис и циклы мирового развития / А. С. Гальчинский. - К. : АДЕФ-Украина, 2010. - С. 455.

4. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. - К. : Вид-во УАДУ, 2000. - С. 15.

5. Новий курс: реформи в Україні 2010-2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця (та ін.). - К. : НВЦ НБУВ, 2010. - С. 34.

6. 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]. - К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. - С. 14-17.

7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085/2010 від 9 груд. 2010 р. - Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>

## *Розділ 2*

1. *Кармазіна М.* Інститут президентства: походження та сутність феномена / М. Кармазіна // Політ. менеджмент. - 2004. - № 3. - С. 36-50.

2. *Кармазіна М.* Деякі особливості президентства на пострадянському просторі (1991-2004 рр.) / М. Кармазіна // Політ. менеджмент. - 2005. - № 3. - С. 28-41.

3. Політична система для України: історичний досвід і виклики сучасності / О. Г. Аркуша, С. О. Біла, В. Ф. Верстюк та ін. ; гол. ред. В. М. Литвин. - К. : Ніка-Центр, 2008.

4. *Исаев Б.* Теория партий и партийных систем : учеб. пособие для студ. вузов / Б. Исаев. - М. : Аспект Пресс, 2008. - 367 с.

5. Законотворчий процес та якість закону: Як досягти гармонії? / А. Ткачук, С. Науменко. - К. : Ін-т громадян. сусп-ва : ТОВ "ІКЦ Леста", 2005. - 98 с.

6. Рада і депутат: робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад / А. Ткачук, Є. Фишко, Ю. Ганущак та ін. - К. : Ін-т громадян. сусп-ва : ІКЦ "Леста", 2006. - 98 с.

7. *Кармазіна М.* Президентство: український варіант / М. Кармазіна. - К. : Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса НАН України.

8. *Дем'янчук О.* Державна політика і державне управління: політологічні аспекти : монографія / О. Дем'янчук. - К. : Факт, 2008. - 272 с.

9. *Цветков В. В.* Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія / В. В. Цветков. - К. : Юрид. думка, 2008.

### Розділ 3

1. *Козаков В.* Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні / В. Козаков. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 284 с.

2. *Козаков В.* Про деякі суперечності державно-владних відносин в Україні / В. Козаков // Державне управління: удосконалення та розвиток : електрон. фах. вид. - 2011. - № 3. - Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>

3. Політичні інститути та процеси в умовах трансформації українського суспільства : навч. посіб. / Р. В. Войтович, Л. В. Гонюкова, Н. М. Дармограй та ін. ; за заг. ред. А. М. Пойченка, В. А. Ребкала. - Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. - 416 с.

4. Концептуальні засади взаємодії політики та управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. - К. : НАДУ, 2011. - 300 с.

5. *Козаков В.* Ціннісні засади державного управління в Україні : підручник / В. Козаков, В. Ребкало ; за ред. В. А. Ребкала. - К. : Вид-во НАДУ, 2007. - 60 с.

6. *Парсонс Т.* О социальных системах / Т. Парсонс. - М. : Акад. проект, 2002. - 832 с.

7. *Тейлор Ф.* Основы научного менеджмента / Ф. Тейлор. - М. : Прогресс, 1992. - 430 с.

### Розділ 4

1. *Афонін Е. А.* Соціально-психологічний чинник трансформації і соціальна структура кризового суспільства / Е. А. Афонін, А. Ю. Мартинов // Соціальна психологія. - 2007. - № 1. - С. 3-11.

2. *Огнесян А.* Конвертируемая демократия / А. Огнесян // Междунар. жизнь. - 2011. - № 4. - С. 38-40.

3. Реалізація Європейської політики сусідства у 2010 році: Звіт про хід реалізації проекту в Україні [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu\\_uk\\_chronology/enp\\_report\\_2010\\_ukraine\\_uk.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/eu_uk_chronology/enp_report_2010_ukraine_uk.pdf)

4. Соціальна глобалістика [Електронний ресурс] = Социальная глобалістика : навч. посіб. ; за наук. ред. Е. А. Афоніна, В. Д. Бондаренка, А. Ю. Мартинова. - Електронні дані [текст парал. укр. і рос. мовами]. - К. : Вид-во "Освіта України", 2011.

5. Суспільна трансформація; концептуалізація, тенденції, український досвід ; за ред. В. В. Танчера, В. П. Степаненка. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2004. - 244 с.

6. Україні - 20: моніторинг соціальних змін : прес-конференція "Україні - 20: погляд соціолога". - К. : Ін-т соціології НАН України, 2011. - Електронний ресурс. - Режим доступу : <http://www.ukrpohliad.org/news.php/news/5046/group/4>

7. Українське суспільство 1992-2010. Соціологічний моніторинг ; за ред. д-ра екон. наук В. Ворони, д-ра соц. наук М. Шульги. - К. : Ін-т соціології НАН України, 2010. - 636 с.

### *Розділ 5*

1. Еліта: витоки, сутність, перспектива / В. Г. Кремень, В. В. Льїн, С. В. Пролеєв (та ін.) ; за ред. В. Г. Кременя. - К. : Т-во "Знання України", 2011. - 527 с.

2. *Кравченко С.* Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрямки : монографія / С. Кравченко. - К. : НАДУ, 2008. - 296 с.

3. *Куриленко О.* Бракує моральних авторитетів, талантів і професіоналів / О. Куриленко / Газета по-українськи. - 2011. - 5 серп. - С. 14.

4. *Маринич М.* Порятунком у нас самих / М. Маринич // День. - 2011. - 17 серп. - С. 4.

5. *Мостова Ю.* До того, хто не проводить реформ, постукає реформація / Ю. Мостова // Дзеркало тижня. - 2011. - 5 берез. - № 8. - С. 1-2.

6. *Пірен М. І.* Етнопсихологія : підручник / М. І. Пірен. - К. : Ун-т "Україна", 2011. - 526 с.

7. Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адм.-територ. реформи в Україні ; за ред. А. Москалюк. - К. : Поліграф. Центр "Геопрічини", 2005. - 238 с.

8. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / В. Г. Якуба, В. М. Яцюк, О. Я. Матвіїшин та ін. - К. [б. в.], 2007. - 366 с.

*Розділ 6*

1. *Орбан-Лембрик Л. Е.* Психологія управління : посібник / Л. Е. Орбан-Лембрик. - К. : Академвидав, 2003. - 568 с.

2. *Основи демократії* : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Колодій ; М-во освіти і науки України ; Ін-т вищої освіти АПН України ; Укр.-канад. проект "Демократична освіта". - К. : Ай-Бі, 2002. - 684 с.

3. *Кримський С. Б.* Запити філософських смислів / С. Б. Кримський. - К. : ПАРАПАН, 2003. - 240 с.

4. *Золотухина-Аболина Е. В.* Курс лекцій по етике / Е. В. Золотухина-Аболина. - Ростов н/Д. : Феникс, 1999. - 384 с.

5. *Словарь практического психолога* / сост. С. Ю. Головин. - Минск : Харвест, 1997. - 800 с.

6. *Рудакевич М. І.* Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління : монографія / М. І. Рудакевич. - Тернопіль : Вид-во АСТОН, 2007. - 400 с.

## Зміст

Вступ .....	3
1. Удосконалення владно-управлінських відносин в умовах реформування українського суспільства .....	4
2. Інституційна складова системи державно-управлінських відносин .....	8
3. Суперечності державно-владних відносин в Україні: ціннісний аспект .....	21
4. Ризики демократії та шляхи їх подолання: уроки для України .....	24
5. Роль політико-управлінської еліти в процесі трансформаційних змін в Україні .....	30
6. Етико-психологічні засади вдосконалення державно-управлінських відносин .....	34
Висновки .....	38
Список використаних джерел .....	41

*Наукове видання*

*Авторський колектив:*

**Афонін** Едуард Андрійович  
**Голубь** Валерія Володимирівна  
**Гонюкова** Лілія Василівна  
**Козаков** Володимир Миколайович  
**Логунова** Марія Миколаївна  
**Мадіссон** Вадим Вільямович  
**Пірен** Марія Іванівна  
**Ребкало** Валерій Андрійович  
**Тертичка** Валерій Володимирович  
**Шахов** Валерій Андрійович

**ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ:  
СТАН І ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ**

*Науково-методична розробка*

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*  
Редактор *В. Г. Шевельова*  
Коректор *С. Г. Крушельницька*  
Технічний редактор *Н. Ю. Копайгора*

Підп. до друку 7.09.2012.  
Формат 60 x 84/16. Обл.-вид. арк. 2,4. Ум.-друк. арк. 2,8.  
Тираж 50 пр.

Видавець і виготівник : Національна академія  
державного управління при Президентіві України  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.  
E-mail: [vydav@academy.kiev.ua](mailto:vydav@academy.kiev.ua)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003.