

ДЕМОКРАТІЯ

ДЕМОКРАТІЯ

УПРАВЛІННЯ

УПРАВЛІННЯ

БЮРОКРАТІЯ

БЮРОКРАТІЯ

ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ім. В.М. КОРЕЦЬКОГО
НАН УКРАЇНИ
Київ 2001

ОСНОВНІ ВІДОМОСТІ

УДК 321.7:35.081

ББК Х621.0

Ц26

*Рекомендовано до друку
Вченою радою Інституту держави і права
ім. В.М. Корецького НАН України*

Рецензенти

В.Ф. Погорілко, доктор юридичних наук, професор
(Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України);

О.Ф. Фрицький, доктор юридичних наук, професор
(Інститут адвокатури при Київському університеті імені Тараса Шевченка);

С.М. Наумкіна, доктор політичних наук, професор
(Південноукраїнський державний педагогічний університет ім. К.Д. Ушинського).

Науковий редактор — академік НАН України *Ю.С. Шемшученко*

Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія — Управління — Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — 248 с.

ISBN 966-02-2107-X

Крізь призму теорій демократії, державного управління і бюрократії всебічно розглянуто втрати, здобутки і перспективи процесу модернізації українського суспільства. Розкрито проблеми стихійного виникнення й цілеспрямованого утвердження в Україні демократії як сучасного цивілізаційного процесу. Вперше аналізується взаємодія таких фундаментальних політико-правових феноменів, як демократія, управління, бюрократія. У правовому і політичному сенсі розглядаються особливості діалектики демократії і державного управління, конструктивна та деструктивна роль бюрократії, питання утвердження морально-етичних засад у професійній діяльності державних службовців. Показано перспективи еволюційної трансформації українського суспільства через розвиток соціальної правової держави і громадянського суспільства, гуманізацію суспільно-політичних процесів.

В.В. Цветков — доктор юридичних наук, член-кореспондент НАН України, академік Академії правових наук України — автор передмови, II, III, IV розділів

В.П. Горбатенко — доктор політичних наук — автор I, V розділів

ISBN 966 02-2107-X

ПЕРЕДМОВА

На початку третього тисячоліття Україна поставлена цивілізаційним викликом історії перед необхідністю створення економічно розвиненого, соціально благополучного і політичне стабільного суспільства. Це можливо лише за умови втілення в життя загальноновизнаних принципів демократії, гуманізму, забезпечення свободи особи, соціальної справедливості, економічного, політичного та ідеологічного плюралізму.

В перші роки незалежності Україна за своїм економічним потенціалом, а найголовніше — готовністю населення до здійснення радикальних політичних та економічних реформ, могла стати однією з провідних країн Європи. Проте за умов загального безладдя, кримінального розподілу матеріальних ресурсів, хаотичного розвитку подій після розпаду СРСР та відсутності продуманої концепції економічного розвитку і державного будівництва, ейфорія сподівань на ліберальні перетворення швидко поступилася розчаруванню та розпачу. Україна опинилася далеко позаду країн західної цивілізації.

Якщо говорити про причини нинішньої політичної, економічної і моральної кризи у нашому суспільстві, то, мабуть, головною є некомпетентність державних органів і осіб, що посідають місця на вершині управлінської піраміди. Вони не мають чітко окресленої, зрозумілої для народу мети, нових моделей суспільного розвитку, не знають чи погано уявляють, куди і як вести пострадянське суспільство. Ними зруйнована структура управління, що діяла раніше, натомість не запропоновано нічого нового і реального. Безцільні ж. і беззмістовні перетворення ніяк не можна назвати управлінням, вони тільки поглибили загальну кризу суспільства, причиною і наслідком якої є криза управління.

Наша управлінська еліта виявилася невідповідною до здійснення радикальних перетворень або позбавленою бажання їх здійснювати. Від надзвичайної керованості, диктату ми прийшли до майже повної втрати об'єктивного призначення, самого розуміння природи державного управління, яке стало аморфним, розпливчастим. Нині державний вплив на соціально-економічні процеси значно слабший, ніж у державах з розвинутою ринковою економікою. Спроби використати для вирішення завдань переходу до ринку попередній державний апарат з невідповідними до цього ідеологічно й економічно кадрами не могли дати позитивних результатів. Адже основа основ управління за ринкових умов — компетентність, оперативність, певний ризик та орієнтація на прибутки. Прихильна до авторитарно-бюрократичних методів управління бюрократія не сприйняла нових соціальних і політичних цінностей. Калькування західних моделей управління ще більше ускладнило становище.

Деструктивні тенденції в управлінні залишаються. Корумпованість охопила всі структури управління. Корупція характерна для будь-якого державного апарату — це його хронічна й невилковна хвороба, постійна корозія, котра підточує підвалини влади. Однак рівень корупції — це моральний термометр конкретного суспільства та його державного апарату, показник моральності чиновного люду. Бюрократизм в нашій країні став нормою поведінки державних службовців. Усе це фактично звело нанівець організаційну діяльність державного управління, призвело до втрати керованості багатьма сферами суспільного життя, й особливо економікою.

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

Дезінтеграційний процес в економіці й політичній царині виявився тривалим і глибоким. Світова спільнота ще ніколи не стикалася з такими специфічними труднощами - і економічними, і політичними, і психологічними. Бракує глибокого розуміння об'єктивних економічних законів перехідного періоду.

Масштабність зазначених проблем потребує неординарних зусиль учених та практиків для наукового осмислення соціальних і господарських негараздів. Юристам і політологам необхідно здійснити глибокий аналіз процесів, що відбуваються в Україні останнім часом, визначити вплив цих процесів на політичну та економічну модернізацію суспільства. Це зумовлює потребу критично розглянути масив чинного законодавства, і насамперед фундаментальні закони: про власність, підприємництво, банки, систему судочинства та ін.

У книзі окреслена науково-прогностична модель державного службовця, яка ґрунтується не тільки на прогнозах на майбутнє, а й сучасних тенденціях соціально-економічних і політичних процесів, моральних цінностях суспільства. При цьому автори виходили з того, що етика і демократія внутрішньо пов'язані. Моральність - умова і рушійний фактор розвитку суспільства. Національне відродження і моральне виховання громадян — процеси паралельні. Зрілість громадянського суспільства визначається ставленням до найвищих моральних цінностей усіх його структур.

Автори визначають перспективи трансформації українського суспільства через розвиток та постійне вдосконалення соціальної, правової держави і громадянського суспільства, гуманізацію суспільно-політичних процесів.

Сьогодення України потребує насамперед приведення професійно-інтелектуального і морального рівнів представників владних кіл у відповідність із сучасними потребами і вимогами до управління суспільством в умовах його подальшої демократизації і гуманізації, переходу на більш високий ступінь соціально-економічного розвитку, до політичної та правової систем із більш складними, багатомірними структурами.

Праця не претендує на повноту охоплення всіх питань, враховуючи їх складність і багатогранність. Деякі питання мають постановочний характер. Та й сам триєдиний підхід до проблеми демократії, управління, бюрократії відносно новий у науці.

Висловлюємо щире вдячність вельмишановним рецензентам, а також академіку Ю.С.Шемшученку, доктору політичних наук І.О.Кресиній, які сприяли виданню цієї книги, дякуємо за технічну допомогу Ю.Я.Касяненку, Л.М.Радчинській, В.М.Дубенку.

ПЕРЕДМОВА.....	5
Розділ 1. МОДЕРНІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА: ВІД ПОЛІТИЧНОЇ ДЕСТРУКЦІЇ ДО СТАБІЛЬНОЇ ДЕМОКРАТІЇ.....	16
1.1. Поняття і основні характеристики теорії модернізації.....	16
1.2. Методологічні проблеми суспільних перетворень в Україні.....	34
1.3. Демократизація як цивілізаційний виклик і основа новітнього реформування українського суспільства.....	54
Розділ 2. ДЕМОКРАТІЯ НА РОЗДОРІЖЖІ СУЧАСНОГО ЦИВІЛІЗАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ.....	68
2.1. Сутність, різновиди і перспективи класичної	

демократії.....	68
2.2. Зигзаги і пастки у процесі практичного втілення демократичного ідеалу.....	77
2.3. Кризові явища у демократичному розвитку сучасного українського суспільства.....	99
Розділ 3. ДЕМОКРАТІЯ І ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ.....	115
3.1. Державне управління та його організуюча роль у суспільстві.....	115
3.2. Взаємозв'язок демократії і державного управління.....	130
3.3. Демократизація апарату державного управління у процесі модернізації українського суспільства...145	
Розділ 4. БЮРОКРАТИЗМ - ДЕМОН СУЧАСНОГО УПРАВЛІННЯ.....	177
4.1. Бюрократія і бюрократизм: теорія і практика..177	
4.2. Бюрократичні деформації свідомості й поведінки управлінських кадрів.....	226
4.3. Морально-етичні засади професійної діяльності державних службовців.....	248
Розділ 5. ПЕРСПЕКТИВИ ЕВОЛЮЦІЙНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА.....	271
5.1. Управлінські аспекти подолання "кризового синдрому модернізації".....	271
5.2. Стратегічні орієнтири взаємодії держави і громадянського суспільства.....	284
5.3. Гуманізація суспільно-політичного розвитку на порозі XXI століття.....	303
ПРИМІТКИ.....	326