

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ (УКРАЇНА)
МАРІУПОЛЬСЬКА МІСЬКА РАДА
WYŻSZA SZKOŁA EKONOMICZNO-HUMANISTYCZNA (POLSKA)

MINISTRY OF EDUCATION AND SCIENCE OF UKRAINE
DONETSK STATE UNIVERSITY OF MANAGEMENT (UKRAINE)
MARIUPOL CITY COUNCIL
UNIVERSITY OF ECONOMICS AND HUMANITIES (POLAND)

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

колективна монографія

PROBLEMS AND POSSIBILITIES OF PUBLIC ADMINISTRATION
DEVELOPMENT IN CONDITIONS OF REFORMS:

COLLECTIVE MONOGRAPH

ISBN 978-83-63649-05-0

маріуполь – бельско-бяла,
2017

MARIUPOL – BIELSKO-BIALA, 2017

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ

колективна
монографія

2017

УДК 316/352
ББК 67.9(4Укр)
П 78

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Донецького державного університету управління
(протокол № 10/7 від 21.06.2017 р.)*

Наукова редакція:

- Чечель А.О.,** д. е. н., доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Донецького державного університету управління Міністерства освіти і науки України
- Хлобистов Є.В.,** д.е.н., професор, завідувач відділу економічних проблем екологічної політики та сталого розвитку ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України» (м.Київ) / prof., Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna (Bielsko-Biala, Polska)

Рецензенти:

- Ілляшенко С.М.,** д.е.н., професор, завідувач кафедри маркетингу та менеджменту інноваційної діяльності Сумського державного університету (Україна) / prof., Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna (Bielsko-Biala, Polska)
- Стойка А.В.,** д. держ. упр., професор, завідувач кафедри туризму та логістики Донецького державного університету управління (Україна)
- Ткачова Н.М.,** д. держ. упр., професор, професор кафедри юриспруденції Київський національний університет культури і мистецтв (Україна)

П 78 Проблеми та перспективи розвитку державного управління в умовах реформування: [колективна монографія] / Заг. ред. Чечель А.О., Хлобистов Є.В. – Бельско-Бяла (Польща): Вища школа економіки та гуманітаристики, 2017. – 493 с.

ISBN 978-83-63649-05-0

У монографії розглянуто особливості та перспективи реформування системи державного управління в Україні, розвинуто теоретичні положення та розроблено науково-методичні й практичні рекомендації щодо удосконалення механізмів публічного управління та ефективної соціалізації державної політики. Представлено зарубіжний досвід впровадження адміністративних реформ щодо збалансованого розвитку громадянського суспільства у політичній та соціально-економічній сферах. Визначено інноваційні підходи до формування умов сталого розвитку територіальних громад.

Монографія розрахована на вчених, аспірантів та магістрантів, які досліджують вищезазначені проблеми з наукового напрямку «Публічне управління та адміністрування».

**УДК 504.06:622
ББК 85.10**

ISBN 978-83-63649-05-0

© Донецький державний університет управління, 2017
© University of Economics and Humanities (Poland), 2017
© ГО «Український культурологічний центр», макет, обкладинка 2017

руйнування суспільних сил окремоті, поділяючи з політичною демократією певну вимогу рівноправ'я, веде далі П.Розанвалон. Маємо рівноправ'я волевиявлення, з одного боку, та рівні права доступу до різних колективних завдань, з іншого. Це – два окремі типи іспитів, які регулюють їхнє функціонування, щоб визначити людей, яким доручається реалізовувати на практиці ці прояви загальності: вибори і конкурси.

Отже, легітимація адміністрації поступово пов'язується не з виконанням нею ролі безстороннього втілювача рішень політичної влади, а з тим, що вона продовжує собою процес демократичного врядування, виступаючи силою, що, реалізуючи рішення політиків, є частково їм протиставлена, тобто виступає силою стримування і контролю; є професійною, але безпосередньо наближеною до громадянина-споживача послуг, тобто здатною розв'язувати питання і, одночасно, підконтрольною; є здатною, не викривлюючи через ідеологічні окуляри, а безсторонньо та професійно, пояснювати громадянам можливість чи неможливість реалізації того чи іншого рішення, умови його реалізації, наслідки тощо, тобто виступає джерелом рефлексивності як складовою сучасної демократичної легітимності. Таким чином, вимоги до публічної адміністрації залишилися практично старими, а от підстави їх легітимації докорінно змінилися.

2.2. Інститут президентства в межах концепції "failed state"¹

В рамках сучасного світу ми можемо спостерігати різну динаміку розвитку держав: падіння, численні кризи, стрімкий розвиток або стабільну еволюцію. Відзначимо, що перераховані негативні процеси є, більшою мірою закономірними і керованими, але все ж іноді непередбачуваними, небезпечними як для пересічних громадян, так і для всього навколишнього світу. Численні спроби прогнозування в таких випадках не є ефективними, в основному, через те, що в кризових (або, як ми будемо їх називати в цій роботі, «failed \ weak state - слабкі») державах начебто є і державно-політичні інститути з

¹ Автор підрозділу: *Зелінська М.І.*, Донецький державний університет управління, м. Маріуполь, Україна.

демократичним фасадом, і громадянське суспільство (нехай тільки в стані зародження), і більш-менш стабільна влада, і ідеально прописані законодавчі норми, але розвиток все одно не йде по лінії розвитку стабільних показових демократичних країн, а завжди вибирає свій «викривлений» шлях з кризовими ямами, власними соціальними, якщо так можна сказати, перекосами і фінансовими катастрофами. І ніяке копіювання, сліпе або вибіркове, не в змозі надати сто відсоткову гарантію «правильного розвитку» та стабільного зростання добробуту такої держави.

Безліч дослідників процесів політичного трансферінгу намагаються знайти відповідь на питання: «Чому копіювання демократичних інститутів і втілення ідей модернізації в одних країнах має величезний успіх, а в інших, вже заздалегідь, приречене на провал?». Деяким чином нова, яка набирає більшу популярність в Західній Європі і, особливо в США, «теорія слабкої держави» може дати відповідь на це питання. Отже, спробуємо розглянути деякі особливості «теорії слабких держав» і міркування дослідників цього явища, що може наблизити нас до такої бажаної відповіді на запитання «як досягти успіху в окремо взятій державі».

Загалом, ми можемо спостерігати, що існує безліч теоретичної літератури про природу держави взагалі, і про концепцію слабких держав зокрема. В якості яскравого прикладу, наведемо тезу професора Баррі Бузана¹, який вважав, що сутність будь-якої держави являє собою комбінацію з трьох головних складових, а саме – інституціональне вираження держави (бюрократія), ідея (дух) держави (нації), і фізичну підставу для існування держави (територія). Слабкими державами (“failed state”), є ті держави в яких вплив ідей (духу) і бюрократії є занадто слабким для того некерованого простору який має держава, для захисту територіальної цілісності, повноцінного життя громадян і впровадження в практику міжнародних норм, закріплених в Статуті ООН (а якщо говорити узагальнено, то дотримання основних прав людини).

Розкриємо далі особливості такого поняття як «слабка держава», проаналізуємо основи концепції слабкої держави і пояснимо причини її життєздатності в умовах демократичного світу.

¹ Skye Christensen. Weak State Theory & Democracy Assistance, 5 March 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oliveandarrow.com/intelect/?p=187>

Відразу ж відзначимо, що традиційні політичні науки (зокрема, реалізм і лібералізм) мало що пояснюють нам з досліджуваного питання, тому що вони не в змозі пояснити принципи існування слабкої держави, правил та умов її виживання в світі, де взагалі панує демократія.

Провідні дослідники теорій недемократичних режимів і переходів до демократії (Хуан Дж. Лінц, Гільєрмо О'Доннелл, Пол Брукер і Вольфганг Меркель), взагалі демонструють досить малий інтерес до теорії слабких держав. Пол Брукер¹ досліджує феномен слабкості держави в контексті політичних режимів країн Африки, де звертає увагу в основному на нездатність еліт в рамках африканських диктатур до здійснення ефективної і конструктивної політики. Незважаючи на той факт, що сильні держави майже відсутні не тільки в Африці, але і в Латинській Америці, Азії та на Близькому Сході, Брукер не розглядає питання про очевидний взаємозв'язок між типом політичного режиму і силою / слабкістю держави. Аналізуючи режими, він лише припускає можливість в майбутньому деконструкції існуючого недемократичного режиму в бік посилення консолідації нації та політичних еліт, але не розглядає подібний режим в слабких державах як самодостатнє і досить довговічне явище.

Така ж проблема «наукової прогалини» спостерігається в рамках так званої «гібридної парадигми» в процесі демократизації, а саме в дослідженнях Ларрі Дімант, Андреаса Шедлера, Стівена Левицького, Томаса Карозерса, Жана Грюгеля та інших. Ж.Грюгель², наприклад, лише згадує про можливу залежність між характером державної влади та встановленням в державі режиму демократії як одного з багатьох аспектів в процесі демократизації.

У свою чергу, в класичному аналітичному дослідженні «Демократизація. Мистецтво держави»³ Джеральд Л. Мунк аналізує передумови створення або демократичної стабільності, або демократичних проблем, але тільки в контексті існуючих демократичних режимів. А

¹ Brooker, P. Non-Democratic Regimes. Theory, Government & Politics, Houndmills, Basingstoke Hampshire, Macmillan Press.- 2000.

² Gruegel, J. Democratization. A Critical Introduction, Palgrave Macmillan, 2002. - pp. 68-91.

³ Munck, G. L. Democracy Studies: Agendas, Findings, Challenges, in Berg-Schlosser, B. (ed.; 2007): Democratization. The State of Art, Barbara Budrich Verlag, pp. 45-68.

ось Жан Теорель і Аксель Ейденіс¹ у своїх пошуках детермінанти демократизації, перераховують тільки внутрішні економічні, соціальні, демографічні та міжнародні чинники, але не сутність і природу держави в цілому.

Відомий політолог Лінц², при аналізі держав і стратегії побудови демократії, фокусується на відносинах між нацією і демократією. Разом з тим, сам факт існування держави, а також її стабільність розглядається як неодмінна умова для розвитку демократії, залишаючи без уваги аналіз інших важливих факторів. За логікою Лінца головним пріоритетом, все ж, залишається підтримання стабільності, і це приводить його до висновку, що одним з негативних наслідків президентства в країнах Латинської Америки є обмежений термін перебування на посаді Президента однієї особи. Політичний процес при цьому автоматично розпадається на строго розмежовані періоди, що, на його думку, практично не залишає можливості для проведення послідовної політики тактичних коригувань. Але чомусь він не бере до уваги негативні наслідки узурпації влади однією особою при встановленні необмеженості терміну перебування на посаді Президента держави. Ми ж можемо привести яскраві приклади такого «панування» при дотримуванні начебто демократичних процедур обрання та функціонування на президентській посаді В.В. Путіна у Російській Федерації та О.Г. Лукашенко в Республіці Білорусь. В цих державах, за логікою Лінца, проводиться послідовна політика в межах обраного однією людиною (президентом) шляху розвитку, але розвинутими та демократичними ці держави назвати, нажаль, важко.

Доречним було б згадати ще одну особливість президентського правління, яка притаманна країнам Східної Європи, проте не була актуальна в зразкових США, – це протиріччя між прагненням до забезпечення сильної і стабільної виконавчої влади і неослабною підозрілістю стосовно дій та рішень президента. Президент стає

¹ Jan Holzer. Theory of Regimes and Failed States Theory: A Common Issue or Talking Across Purposes? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eiuc.org/tl_files/EIUC%20MEDIA/EMA/2012-2013/University%20infosheets/Brno.pdf

² Линц Хуан Дж. Достоинства парламентаризма // Пределы власти. – 1997. - № 2-3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem26.htm>; Линц Хуан Дж. Опасности президентства // Пределы власти. – 1997. - № 2-3. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem14.htm>

справжнім главою держави та захисником нації тоді, коли на виборах, що були проведені на засадах чесної конкуренції, кандидат на цю посаду здобув переважну більшість голосів (десь за 70 %), бо Лінц вказує на той факт, що іноді президентом стає особа, яка перемагає з мінімальною підтримкою виборців (іноді, з урахуванням результатів голосування в парламенті, який обирається народом, прем'єр має більш суттєву підтримку). Взагалі, рокировки на політичній арені, які пов'язані із прем'єр-міністром (необхідність його усунення з посади), не призводять до такої політичної кризи, яка могла б статися в разі імпічменту президента. Подібні міркування особливо важливі в періоди переходу від одного режиму до іншого та при необхідності консолідації влади, коли конституції поступаються перспективам компромісу, який характерний для парламентаризму.

З різкою критикою робот Лінца в статті «Розмаїття демократій»¹ виступає Дональд Л. Горовіц, який досліджує демократичні процеси в країнах Африки. Він не сприймає тезу про те, що парламентаризм більш сприятливий для існування стабільної демократії, ніж президентура. Проте, Горовіц зазначає, що подібні висновки були побудовані на аналізі ретельно відібраних окремих регіонів (зокрема країн Латинської Америки), вони передбачають наявність визначеної процедури обрання президента, яка не є найкращою, та не враховують позитивні наслідки застосування тих функцій, які набуде президент, обраний через прямі всенародні вибори.

Горовіц, наводячи приклади розвитку політичної системи в колишніх колоніальних Азії та Африці, визначає, що чинником нестабільності та авторитаризму тут стає саме парламентська система. Завжди існує можливість, що до влади за парламентською системою може прийти невелика група, яка обмежить у майбутньому доступ до парламенту і таким чином узурпує владу через встановлення контролю над законодавчим органом (як це було в Нігерії починаючи з 1960 року). Горовіц вважає, що за президентською системою уряд та опозиція можуть співпрацювати у законодавчому процесі, і тоді ситуація «переможець отримує все» не діє, як і у випадку, коли уряд та парламент контролюють різні політичні сили (а отже між ними може

¹ Горовіц Дональд Л. Различия демократий // Пределы власти. – 1997. - № 2-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem26.htm>

існувати напружена конкуренція). Тобто, в самій ідеї Лінца щодо президента, який узурпує владу та вносить суперечності у суспільство, яке і так вкрай нестабільне, є суттєва помилка і про це свідчить поява погоджувальних процедур у президентських системах Колумбії, Венесуели та Бразилії. Щодо процедури обрання президента, то автор підкреслює важливість правильної моделі виборів голови держави в нестабільній країні. За обставин існування перехідного або кризового стану в державі необхідно відмовитися від системи прямого голосування, що передбачає мажоритарність або вибори в два тури. Горовіц пропонує звернути увагу на приклади Шрі-Ланки та Нігерії, де для запобігання поширенню екстремістських тенденцій ввели досить складну процедуру виборів президента, яка уможливила обрання помірною та популярною у всій країні глави держави. Завдяки подібним виборам конфлікти в цих суспільствах були зняті, хоча раніше, навіть за існуванням парламентської системи, меншість була відсторонена від влади назавжди, якщо тільки державний переворот не призводив до зміни розстановки сил в політиці та встановлення гегемонії іншої партії. У висновку Горовіц вказує, що усім розколотим та кризовим суспільствам (а саме, «failed state») в процесі створення ефективних політичних інститутів потрібно позбутися лише двох негативних явищ: принципу встановлення владарювання відносної більшості (шляхом відсторонення третіх партій та неможливості створити стабільну коаліцію) та принципу жорстокої конкуренції, яка призводить до прірви між урядом та опозицією.

В свою чергу, модернізація, як свідчить досвід багатьох країн, теж може призвести до порушення політичної стабільності. С. Хантінгтон¹ говорить, що коли темпи політичної модернізації занадто високі, розширення політичної участі випереджає темпи політичної інституціоналізації, то це може призвести до порушення політичної стабільності і навіть до її деградації. На його думку, в цих умовах для запобігання хаосу потрібна сильна авторитарна влада, яка б послідовно впроваджувала реформи, створила коаліцію реформаторських сил, враховувала фактор часу.

¹ Хантінгтон С. Столкновение цивилизаций. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2003. – 603 с.

Вивчаючи наслідки змін традиційних інститутів у процесі модернізації, Гантінгтон дійшов висновку, що їх руйнування, як правило, спричиняє дестабілізацію політичних відносин, зростання соціальних конфліктів, створення, в деяких випадках, авторитарного режиму військового характеру. Тому він вважав, що потрібна, перш за все, стабілізація розвитку, а це можливо при сильній авторитарній державній владі. Політичний розвиток означає інституціоналізацію політичних організацій і процедур та їх стабільність. Політична модернізація, на думку мислителя, означає, перш за все, послідовне, поетапне проведення реформ. Говорячи про авторитарну владу, вчений наголошує, що саме вона є коаліцією реформаторських сил, яка характеризується компетентністю політичного керівництва.

Необхідно сказати про політичні теорії, що пов'язані з іменами Фреда Ріггса, Брюса Акермана і Роберта Даля, які стверджують: парламентаризм більш стійкий до впадання в колапс авторитаризму, ніж президентство. Ці вчені відзначають те, що після Другої Світової війни дві третини країн «третього світу» із парламентським правлінням успішно перейшли до демократії. На відміну від них, жодна президентська система не стала демократією, не пройшовши через змови, путчі і інші порушення Конституції. Як писав Брюс Акерман¹ про тридцять країн, що випробували на собі американську систему стримувань і противаг, «всі вони, без винятку, пережили цей кошмар, а часто й не один раз».

У дослідженні Л.Б. Лук'янової «Становлення президентури Російської Федерації»² подається теза про те, що явище «вождя» в російському інституті президентства обумовлено великою територією держави (геополітичні фактори в ідеях Ш. Монтеск'є та С.М. Соловйова). Необхідність проведення реформ, соціальна й економічна нестабільність, які супроводжують будь-які перехідні періоди в розвитку держав, також неминуче призводять до централізації та посилення системи виконавчої влади. На думку автора, положення Конституції про те, що глава держави виведений із системи розподілу

¹ Что такое "Парламентская система" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id // 12.01.2006.

² Лукьянова Л. Б. Становление президентуры Российской Федерации: Историко-теоретическое исследование : Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук – Казань., 2005. – 19 с.

гілок влади, не є правовим. В умовах правової держави президент не може стояти над іншими гілками влади: необхідно юридично оформити його статус як «глави виконавчої влади». Принцип розподілу влади на гілки, який є найважливішим індикатором того, чи відповідає структура політичної влади вимогам правової держави, не допускає піднесення в суспільстві якої-небудь гілки влади, а отже, Л.Б. Лук'янова сперечається з тими, хто наголошує, що виведення президента за рамки виконавчої влади робить його незалежним арбітром між основних гілок влади. Ця теза не є безперечною, але ми можемо вказати на те, що якщо правова культура в державі має давні традиції та спонукає до неухильного дотримання закону, то подібне виведення глави держави з усіх гілок влади робить його дійсно арбітром на політичній арені та гарантом дотримання прав і свобод людини. Але якщо ми маємо справу із перехідними суспільствами (знову ж таки, суспільствами із занадто хрипкими політичними інститутами «failed state»), то справді може виникнути небезпека створення окремої гілки влади під назвою «Президент» та надання їй виняткових повноважень, які дозволять підпорядкувати собі інші гілки державної влади та керувати ними.

Особливості функціонування інституту президентства на пострадянському просторі проаналізувала у своїй статті Марія Кармазіна¹. Багатоваріантність президентури на теренах колишнього СРСР (від демократичної до авторитарної) є першою особливістю цього політичного інституту. Для визначення ступеня його використовуються дані «Freedom House», які оцінюють такі показники, як стан політичних прав та громадських свобод в державі. Зазначено, що тенденція до необмежених повноважень глав держави, які виходять поза рамки демократичних, феномен «безальтернативного президентства» (наприклад, досвід Азербайджану) та отримання влади у спадок аж ніяк не асоціюються у європейців та американців з демократичними процедурами. Ці особливості мають суттєве історичне підґрунтя, про що говорить М. Кармазіна, згадуючи російський міф про «доброго царя» (або вождя у радянські часи, про що ми згадували вище), який відтепер подається в дещо

¹ Кармазіна М. Деякі особливості президентства на пострадянському просторі (1991 – 2004 рр.) // Політичний менеджмент. – 2005. - № 3. – С. 28-41.

модернізованому вигляді – влади в іпостасі Президента. Можливо, саме цей міф пояснює міцну зорієнтованість на Росію нових незалежних держав та їх політичну та економічну залежність («цар-батюшка» в змозі розв'язати усі проблеми, що виникають, та по-сусідськи допомогти). Шкода, що подібна залежність визначає внутрішню політику в деяких державах колишнього СРСР та суттєво впливає на процес прийняття важливих рішень.

В ході всіх цих міркувань, в останні роки відбувається все більша деталізація понять, які так чи інакше сходять до феномену невдалих (недорозвинених) держав. Зокрема, крім термінів «weak» (слабке), «failed» (невдале) і «failing» (вмираюче) держава, вчені стали оперувати термінами «collapsed» (зруйновані), «fragile» (тендітні), «traumatized» (пошкоджені) і «diminished» (скорочені) держави.

Деякі з цих термінів, як, наприклад, «fragile», частіше застосовують по відношенню до країн, які недавно вийшли з кризи або подолали громадянську війну. Інші ж характеризують різні стадії руйнування державності. Термін «гине держава» (failing state) відноситься до країн, які не здатні самостійно зійти з траєкторії розпаду. До них в основному відносять Ліван, Гвінею, Ефіопію, Малі, Чад, Лівію. Поняття «слабка держава» (weak state) застосовується для позначення групи країн, в яких процес модернізації відверто буксує або навіть йде назад - Демократична Республіка Конго, Руанда, Боснія, Філіппіни і деякі країни Латинської Америки. Термін «collapsed states» характеризує суб'єкти, які вже фактично представляють собою цілісні політичні простору, наприклад, Сомалі, Ліберія і Гаїті¹.

Зауважимо, що в загальному, теорія слабкої держави насамперед оперує фактом незаперечною важливості ролі правителів (керівників) в процесі функціонування держав такого типу. Аналізуючи дії керівників в умовах слабкої держави, ми бачимо, що характер прийняття рішень головними особами держави безпосередньо впливає на вектор розвитку держави, і визначає виникають політичні наслідки. У більшості слабких держав, характер влади і ступінь її

¹ Минаев М. Проблематика «слабых государств» в американской аналитике // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. – Том 11, № 1(32). Январь–апрель 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/fourteen/008.htm>

зв'язку з іншими агентами (в першу чергу, з народом), означає, що міра виживання існуючого політичного режиму стає практично синонімом виживання держави. Тобто, сама держава і нація є лише придаток до конкретного політичного режиму, а значить, втрачається головний принцип існування демократії – наявність «влади народу». Головною місією такої держави стає підтримка життєдіяльності конкретного політичного режиму в кращому випадку, або видатного політичного діяча в гіршому випадку. Дослідник Нгуї ва Тьонг пояснює цю тезу таким чином: слабкий лідер взагалі не терпить концептуальної відмінності між режимом і державою.

Слабкість держави створює середовище з окремих груп, в якому центри сили поза режимом представляють реальну загрозу для влади. Ці групи впливу можуть включати в себе релігійні групи, місцеві органи самооборони, ополченців, племінну систему, наркобаронів, контрабандистів, напівдержавні організації та підприємства. Багатьом агентів з цих груп подобається і влада, фінансові ресурси та ідентифікації, які надає держава за підтримання рівноваги в існуючому режимі. Відрізняє така держава від цих агентів політичного поля тільки міжнародне визнання і формальне дотримання прав і свобод, закріплених міжнародним законодавством.

У Південній Америці, Східній Європі і Азії ознакою слабкої держави є, перш за все, відсутність консолідації. Демократія, що розуміється в найзагальнішому сенсі, встановлюється після смерті автократії, але ніколи самостійно не перетворюється в специфічний, надійний і загальноприйнятий набір правил. Особливо в тих випадках, коли перехідний період ініціюється і нав'язується зверху, колишні правителі намагаються захистити свої інтереси шляхом "щеплення" авторитарних прийомів новому режиму. У тих випадках, коли вони проводять лібералізацію без демократизації (тобто коли вони поступаються деякими індивідуальними правами без згоди громадян), такий новий гібридний режим отримав назву диктабланда (dictablanda). У тих же випадках, коли вони проводять демократизацію без лібералізації (тобто коли вибори проводяться, але за умов гарантованої перемоги правлячої партії, виключення певних суспільно-політичних груп з участі в них, або при позбавленні обраних громадян можливості справжнього управління), був запропонований

неологізм демокрадура (democradura). Ні той, ні інший результат не може бути названий демократичним¹.

Але ці країни майже приречені йти «батьорим» шляхом до демократичного світлого майбутнього тому, що поки немає ніякої серйозної альтернативи демократії. У цих, слабких за своєю суттю, гібридних державах, безсумнівно, існують всі ознаки демократичного режиму - проводяться «демократичні» вибори, проголошена і навіть «майже дотримується» свобода слова і зібрань, права громадян поважають, свавілля влади знижений, іншими словами, в будь якій мірі дотримуються мінімальні процедурні вимоги, але регулярні, прийнятні і передбачувані демократичні процедури ніколи не приведуть до формування по-справжньому сильної держави. При цьому, демократія не замінюється, вона збережена, але функціонує в спеціальному режимі, який обслуговує інтереси правлячої верхівки і окремих груп, або навіть, як уже було сказано вище, одну людину.

Розглянемо деякі приклади країн, які мають, запозичений в успішних державах, яскравий фасад демократії, проте, внутрішня слабкість державності викликає серйозну стурбованість.

Яскравим прикладом такого невдалого копіювання, без урахування національних особливостей політичної системи, є країни Латинської Америки. Державний устрій більшості з цих країн було змодельовано за зразком президентської системи США, моделі стабільної демократії з ефективно діючими політичними інститутами. Однак ігнорування національних особливостей і політичних традицій країн Латинської Америки призвело до того, що вбудовані інститути і механізми, які є демократичними за своєю формою, стали зручним знаряддям по своїй суті для досягнення необмеженої влади і повноважень окремими особами.

Країни Латинської Америки скопіювали інституційну основу північноамериканської системи президентської влади, але їх правові традиції, політична практика і соціально-економічне розподіл суспільства виявилися не здатними до такої готової зразковою моделі. Велика частина латиноамериканських держав залишається

¹ Шмиттер Филипп К. Угрозы и дилеммы демократии // Пределы власти. – 1997. - № 2-3. [Электронный ресурс]. – Режим доступа <http://old.russ.ru/antolog/predely/1/dem2-2.htm>

дуже централізованими з політичної точки зору, що робить систему президентської влади, яка функціонує за принципом "переможець отримує все" джерелом необмежених повноважень в посадових призначеннях. Однак, якщо у глави держави немає підтримки парламентської більшості, він безсилий задіяти свою програму відповідно до законодавства, а це призводить до непереборному спокусі узурпувати владу і керувати країною, взагалі не звертаючи уваги на парламент.

Всі диктатори схожі один на одного. Всі вони - раціональні агенти, в тому сенсі, який вкладають в ці слова економісти. Іншими словами, вони керуються тим, що добре особисто для них. Коли ми думаємо, що лідери - будь-які лідери, навіть демократично обрані - роблять те, що з їх точки зору оптимально для народу, ми обманюємо себе. Вони роблять те, що допоможе їм залишитися при владі. У країні з правильної інституційної системою можна частково сподіватися на хороше управління - лідери зацікавлені в тому, щоб підтримувати його в нормальному стані, тому що в цьому випадку вони можуть розраховувати на новий термін на чолі держави¹. В авторитарних режимах все працює трохи по-іншому, і, щоб залишатися при владі, диктатору доводиться діяти інакше. Або, заручившись лімітом довіри населення, непомітно зміцнювати свій вплив не зовсім законними способами до тих пір, поки вищезазначений ліміту не вичерпається. При цьому положення диктатора буде більш или менш стабільним, незважаючи на слабкість самої держави, яке поступово підточується зростанням невдоволення серед населення і тяжким становищем жителів. Або ж захоплення влади проходить відкрито, «нахабно», не особливо переймаючись легітимністю і навіть легальністю такого лідера і його влади. В такому випадку, слабкість буде спостерігатися і в самій державі, і в системі влади, яка найчастіше тримається на підтримці військових кланів. Як тільки така підтримка вичерпується, влада диктатора руйнується і тут же відбувається заміна лідерів в ході державного перевороту або виборів. Але функціональна наповненість і сутність системи не змінюються, держава як і раніше

¹ Брюс Буэно де Мескита. Пятёрка за диктат // Esquire Russia. - # 83. - 16.11.2012. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://esquire.ru/the-dictators-handbook>

залишається «failed / weak state» навіть при наявності демократичного фасаду.

Саме по собі наявність на планеті слабких суб'єктів не означає, що від них виходять погрози. Останні виникають тільки в разі використання простору країн-невдах терористами, кримінальними угрупованнями або екстремістськими організаціями. Також, вкрай небезпечним експерти визнали «ефект доміно», коли конфлікти в одній слабкій державі неодмінно відбиваються на хисткій стабільності таких же «слабких» сусідів. Прикладом поширення нестабільності від одного «невдалого» держави до слабких сусідів стала ситуація навколо Ліберії. Конфлікти в цій країні, тліли протягом 1990-х років, подолали кордону і охопили Сьєрра-Леоне і Кот д'Івуар. Разом ці суб'єкти утворили цілий «невдалий регіон» (failed region). Неможливо не звернути уваги на процеси (що отримали назву "арабська весна"), що відбуваються в країнах Північної Африки, які не можна було назвати сильними демократичними державами в силу впливу різних чинників. Так, і політична стабільність цих країн теж завжди була відносною. Проте, при виникненні загрози повернення ісламської диктатури в ході виборів, наприклад в Тунісі в 2011 році, (тут ми спостерігаємо явний казус: коли шляхом проведення процедури демократичних виборів обирається абсолютно недемократичний режим), заробили захисні механізми у вигляді хвилі протестів. Так, протести «арабської весни» ні в якому разі не можна ідеалізувати, адже проходили вони криваво, з численними людськими жертвами, але якщо оцінювати політичну складову, то неможливо не відзначити їх кінцеву мету: неприпустимість «зростання фізичної і вербальної агресії відносно громадян з боку туніських салафітів (радикальний напрямок в ісламі), поширення релігійними фундаменталістами ненависті і насильства»¹.

У всіх країнах Східної Європи, Латинської Америки, Північної Африки, Близького Сходу за останні роки акції протесту були викликані невдоволенням населення відсутністю політичних свобод, які є соціальною нерівністю, розгулом корупції та безробіттям. Тобто населення цих «слабких держав» з карикатурним демократичним

¹ Марш в захисту свобод и демократии проходит в Тунисе – 28.01.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vedomosti.ru/politics/news/1487641/-marsh_v_zaschitu_svobod_i_demokratii_prohodit_v_tunise#ixzz2aL10E0ff

фасадом починає власноруч струшувати незручну і громіздку політичну систему, використовуючи більш менш демократичні інструменти, для захисту себе і своїх прав і свобод. Вони все ще в пошуку альтернативної системи влади, яка б зберігала ідентичність їхньої культури і традицій, дозволяла б гідно жити, але не обмежувала б їх права і свободи.

І щодо відношення до таких, здавалося б, базових понять як права і свободи громадянина в Україні, показовим буде той факт, що в ході опитування, яке проводилося Фондом «Демократичні ініціативи» восени 2016 року, на Донбасі (території, які підконтрольні Україні) готові терпіти матеріальні труднощі заради прав та свобод людини і громадянина 54 % опитуваних! Безпеку (79 %) та свободу (66 %) жителі цього регіону оцінили як найвищі для себе цінності¹ [17]. Тобто, певні зрушення в свідомості громадян вже відбулися, тепер прямий шлях до консолідації суспільства заради виведення держави із положення «failed state».

2.3. Формування нової якості управлінської діяльності органів державного управління²

Сучасні перетворення в суспільстві потребують формування адекватної моделі державного управління в Україні. Нова модель державного управління ґрунтується на юридичному закріпленні конституційного статусу нашої держави, як правової, соціально відповідальної та демократичної. На перше місце виходить проблематика вдосконалення системи державного управління на базі практичного забезпечення реалізації статусу соціально відповідальної та демократичної держави. Це можливо за допомогою якісного та ефективного виконання державою, делегованих їй суспільством проваджень та функцій. При цьому, найбільш важливим, виступає забезпечення всіх своїх громадян політичними та соціальними послугами відповідної якості та кількості.

¹ Громадська думка про права людини в Україні. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва. – Режим доступу: <http://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-pro-prava-lyudini-v-ukraini>

² Автори підрозділу: *Дейч М.Є.*, Донецький державний університет управління, м. Маріуполь, Україна, *Пірго І.О.*, Донецький державний університет управління, м. Маріуполь, Україна / *Wyższa Szkoła Ekonomiczno-Humanistyczna*, Польща