

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

*Л.В. Гонюкова, М.М. Логунова, М.І. Пірен, В.А. Ребкало,
С.О. Телешун, В.В. Тертичка, В.А. Шахов*

СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ РЕФОРМИ

Київ
2004

ВСТУП

Виступаючи на першій сесії Верховної Ради України четвертого скликання Президент України Л. Кучма зазначив, що сьогодні саме життя актуалізує потребу в стратегічній програмі національно-державного розвитку, яка б врахувала «...з одного боку, динаміку та об'єктивні особливості сучасного загальноцивілізаційного процесу, а з іншого — соціально-економічні та геополітичні реалії України».

У контексті такої програми — потреба в уточненні змісту, послідовності, характеру, спрямування суспільно-політичних реформ, які здійснюються у державі на сучасному етапі її трансформаційного розвитку. Важливо виражено й об'єктивно оцінити стан сучасного суспільно-політичного розвитку держави, визначити наявні засоби, ресурси, сили для концентрації спільних зусиль і їх спрямування на подолання існуючих проблем і труднощів у різних сферах суспільного життя. Все це повинно зробити незворотними процеси демократизації, досягнення високого рівня економічного і соціального розвитку держави, що відповідає сучасним світовим стандартам.

Реалізація саме цих завдань складає зміст запропонованого навчального посібника.

Зміст посібника, його тематика, питання для самоконтролю мають на меті озброєння читачів теоретичними знаннями з питань визначення сутності, структури, спрямованості політичних реформ у сучасній Україні та застосування цих знань при вирішенні конкретних питань державного будівництва

Цілі курсу:

- **одержати** повну інформацію стосовно змісту, спрямованості, послідовності суспільно-політичних реформ в Україні в контексті реалізації стратегії національного державотворення;
- **навчитися** аналізувати об'єктивні процеси та суб'єктивні чинники, що впливають на зміст, характер, результати суспільно-політичних реформ, робити науково виражені висновки і формулювати практичні пропозиції;
- **здобути** вміння і навички практично реалізовувати у своїй професійній діяльності отримані знання.

В результаті вивчення матеріалу читачі отримають знання про:

- сутність проблем сучасного розвитку України, суспільно-політичного реформування в напрямку становлення суверенної, незалежної, демократичної, правової, соціальної держави з високим і стабільним рівнем економічного розвитку;
- конституційно-правові й організаційно-управлінські засади здійснення суспільно-політичних реформ в Україні;
- стратегічні напрями трансформації українського суспільства в напрямі ефективного і стабільного розвитку та роль політичних інститутів у реалізації заявленої стратегії.

РОЗДІЛ 1. СТРАТЕГІЯ СУСПІЛЬНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Зміст

- 1.1. Загальносвітові тенденції суспільного розвитку і Україна.
- 1.2. Стратегія трансформації українського суспільства.
- 1.3. Конституційно-правові та організаційно-управлінські засади реформування українського суспільства.

1.1. Загальносвітові тенденції суспільного розвитку і Україна

*Стратегія національної трансформації
не є предметом будь-якого запозичення,
бо тут нема що імпортувати.
Це питання можливості нації
зробити самій щось для себе.
В. Кляус*

Відомий український письменник, громадський і політичний діяч М. Драгоманов справедливо вважав, що практична мудрість людська в тому, щоб вбачати напрямок руху світового, його міру, закон і слугуватися тим рухом. «Інакше, — застерігав він, — той рух піде проти нас, роздавить нас» (5, с. 5).

Свій поступ у ХХІ століття Українська держава здійснює вирішуючи надзвичайно важливе для її майбутнього питання — питання стратегії національного розвитку. В цьому контексті кардинальним питанням сучасного етапу розвитку держави є уточнення стратегічного курсу з тим, щоб:

по-перше, виражено, об'єктивно оцінити ситуацію, яка склалася на даному конкретно-історичному етапі суспільного розвитку України;

по-друге, сконцентрувати наявні засоби, ресурси, сили та спрямувати їх на подолання існуючих проблем і труднощів;

по-третє, прискорити, зробити незворотними, більш дієвими, результативними процеси національного державотворення.

У своєму виступі на першій сесії Верховної Ради України четвертого скликання Президент України Леонід Кучма зазначив: «Життя актуалізує потребу у стратегічній програмі, яка враховувала б, з одного боку, динаміку та об'єктивні особливості сучасного загальноцивілізаційного процесу, а з іншого — соціально-економічні та геополітичні реалії України. А також, що природно і зрозуміло, користувалася б достатньо високою довірою та підтримкою народу» (4, с. 4).

Розробка такої стратегічної програми має бути підпорядкована досягненню кінцевої стратегічної мети суспільного розвитку — побудови суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави з високим рівнем економічного та соціального розвитку, на зразок європейських держав, у співтовариство яких Україна прагне інтегруватися (1, с. 4).

Щоб реалізувати зазначені перспективи українське суспільство повинно прийняти вирішити наступні стратегічно важливі завдання:

1. Подолати кризові явища і забезпечити динамічний розвиток економічного потенціалу, створити самодостатній внутрішній ринок, орієнтований

на задоволення основних життєвих потреб людей, умов для їхнього комфортно-го життя, забезпечення високого рівня соціального захисту населення.

2. Добитися конкурентоспроможності соціально-економічної системи держави в цілому на світовій арені і європейській, зокрема. Задля цього — забезпечити розвиток українського соціуму і економіки у відповідності з принципово новими світовими орієнтирами. Від відповідності України найвищим світовим стандартам розвитку буде залежати та роль, яку вона відіграватиме в майбутньому світовому співтоваристві. Тому наша держава не може стояти обабіч загальноцивілізаційних процесів, докорінної перебудови всієї системи світових сил, зміни технологічних епох.

Варто зазначити, що людська цивілізація за часи своєї історії пройшла через декілька технологічних епох.

Перша технологічна епоха — рання, тривала майже один мільйон років від виникнення людини до 8 тисячоліття до нашої ери. Часто історики називають її **епохою варварства**, коли люди жили невеликими, постійно мігруючими групами, займалися збиральництвом їстівних рослин, полюванням, примітивним скотарством, використовували найпростіші знаряддя праці.

Друга технологічна епоха бере свій початок з 8 тис. до н. е. і продовжується до середини XVII — середини XVIII ст. В цей період людство переходить до осілого способу життя, оброблення полів і вирощування сільськогосподарської продукції. Створюються поселення людей, виникає новий спосіб життя. Цю епоху називають **землеробською епохою**, акцентуючи увагу на тому, що в даний період основною рушійною силою поступального цивілізаційного прогресу були зусилля людини і тварин, помножених на прості знаряддя праці.

Починаючи з середини XVII — середини XVIII ст. і до середини XX століття тривала **третя індустріальна технологічна епоха** розвитку людства. Символом цієї епохи, безумовно, можна вважати двигун (паровий, внутрішнього згорання, ядерний), масове виробництво і конвеєр (основний елемент масового виробництва). Ця епоха взагалі пов'язана з масовістю — виробництва, споживання, освіти, культури, засобів інформації.

Четверта технологічна епоха (постіндустріальна) починає свій відлік в розвинутих західних державах з 60-х років XX століття. Для цієї епохи, символами якої можна вважати комп'ютер і супутник зв'язку, характерним є те, що безпосередньою виробничою силою поступово стає інтелект, а найціннішим продуктом — інформація, швидкість опанування і використання якої — визначає її конкурентоспроможність.

У зв'язку з цим в поступальному розвитку людства зростає значимість гуманітарного потенціалу суспільства, його інтелектуального капіталу.

Інтелектуальний капітал — це інтелектуальний потенціал, що використовується у процесі економічного розвитку суспільства, тобто частина гуманітарного потенціалу нації. Економіка четвертої технологічної епохи згідно логіки розвитку об'єктивно потребує саме гуманітарного потенціалу суспільства, який виступає чинником її конкурентоспроможності на світовій арені.

Гуманітарний потенціал країни визначається рівнем:

- фізичного і психічного здоров'я нації;
- її моральності;

- духовності;
- соціального благополуччя;
- інтелектуального розвитку;
- психологічної єдності;
- гуманітарної активності (активності вияву всіх перерахованих ознак) (1, с. 48–49).

Країни, які сьогодні виступають світовими лідерами в соціально-економічному, політичному, соціокультурному, інформаційно-технологічному розвитку досягли такого стану через залучення переважної більшості продуктивної частини населення до високоефективного виробництва. Напрямки такого залучення:

По-перше, підвищення якості розвитку людини, як головної продуктивної сили суспільства.

Людина як особистість, носій інтелекту, творчості, громадянин — основа стратегій суспільно-політичного розвитку таких розвинених країн як США, ФРН, Китай, Японія тощо. Тут індекс людського розвитку (ступінь матеріального забезпечення населення, його здоров'я, освіченість) все більше починає виступати як найвищий критерій результативності державного управління.

Поняття людського розвитку було введено в міжнародну лексику Організацією Об'єднаних Націй, а зміст його по відношенню до України вперше було розкрито у «Звіті про людський розвиток: Україна–96», підготовленому за підтримки представництва ООН в нашій державі.

Ця категорія застосовується для визначення ефективності зусиль держави в галузі соціальної політики. В ній фіксується рівень прибутків, тривалість життя та рівень освіти громадян.

Людський розвиток — це створення умов для усвідомленого вибору:

- можливості прожити довге життя, зберігаючи здоров'я;
- можливості доступу до засобів, що забезпечують гідний життєвий рівень;
- можливості здобути освіту;
- можливості вибору діяльності в різних сферах життя для самореалізації і творчого розвитку;
- можливості забезпечити свої права, честь, гідність і повагу в суспільстві.

Показником людського розвитку виступає індекс людського розвитку. За цим показником Україна знаходиться на 102 місці серед 174 держав світу (7, с. 555).

По-друге, створення максимально сприятливих умов для вияву творчих здібностей людини.

Це передбачає створення засобами державного управління та структурами громадянського суспільства в цих державах рівних початкових шансів для самореалізації індивідів та економічне, фінансове, моральне заохочення їхньої активності:

- підтримка підприємництва (особливо малого і середнього);
- сприяння розвитку форм політичної демократії;
- реалізація національних програм залучення громадян, в першу чергу молоді, до наукової творчості;
- створення можливостей вільного доступу до здобутків національної і світової культури;

➤ підтримка і заохочення діяльності добродійних та морально-виховних суспільних структур.

По-третє, об'єднання громадян і консолідація суспільства на основі національної ідеї (яка трактується і має свої прояви в різних аспектах людського життя — економіці, політиці, культурі, побуті тощо), узгодження суспільних інтересів та попередження суспільної конфронтації (запобігання виникненню чинників, що відволікають суспільні сили від продуктивної діяльності).

Запобігання суспільній конфронтації досягається через:

- вирівнювання доходів громадян;
- нівелювання класових та регіональних відмінностей населення;
- підтримку взаємної довіри між громадянами і владою;
- підвищення рівня суспільної моралі;
- боротьба з корупцією та злочинністю;
- попередження антисуспільної діяльності.

Функції чинника, який узгоджує всі інтереси і перетворює зусилля суспільства в реальні досягнення, виконує консолідуюча національна ідея.

Перехід ряду розвинених країн світу до постіндустріального суспільства призвів до прискорення їхнього економічного, соціального, політичного розвитку. Це дестабілізувало відносини між країнами, бо створило умови для геополітичного домінування тих країн, що першими перейшли до постіндустріального типу економіки.

Водночас розвиток транснаціонального підприємництва, торгова і фінансова взаємозалежність держав, глобальна присутність мас-медіа та Інтернету, розвиток міжнародного туризму, поширення міграційних процесів, взаємопроникнення культур, глобальні проблеми екології та міжнародного тероризму в кінці ХХ — на початку ХХІ століття зумовили поглиблення взаємозалежності між державами та суспільствами і призвели до процесів, які отримали назву **глобалізації**.

Глобалізація — від французького *global* — загальний, всесвітній. Це об'єктивний процес, який зумовлений:

- зростаючими можливостями засобів комунікації, міжнародної економічної та фінансової діяльності;
- необхідністю розв'язання загальнолюдських проблем (політичних, економічних, соціальних, гуманітарних, екологічних тощо).

«Розуміння суті глобального суспільства і нового світового порядку, — зазначається у Програмі розвитку Європейського Союзу, — базовий елемент ефективного розвитку в ХХ столітті» (5, с. 15).

Широкого вжитку термін глобалізація отримав в II половині ХХ століття, хоча сам процес бере свій початок значно раніше. Те, що ми сьогодні називаємо глобалізацією, позначалося терміном «інтернаціоналізація». Під ним мали на увазі різноманітні процеси виходу суспільного життя у всіх його вимірах (економічних, політичних, соціокультурних) за межі окремих країн та регіонів.

На сьогоднішній день у науковій літературі можна зустріти різні тлумачення поняття глобалізація:

- **широке тлумачення** даного терміну як процесу поєднання різноманітних компонентів людства в процесі його еволюції на противагу процесові диференціації;

- **соціологічне визначення**, де глобалізація трактується як багатосторонній процес взаємного пов'язування структур, культур і суб'єктів у світовому масштабі; розмивання географічних меж соціокультурних норм, як інтенсифікація соціальних відносин у світовому масштабі та посилення взаємозалежності суб'єктів.

Ці та інші трактування даного терміну своєрідно віддзеркалюють важливі аспекти глобалізації і свідчать про багатоаспектність її як явища.

Узагальнивши основні підходи до визначення поняття глобалізації, можна погодитися з наступним її трактуванням, яке дають автори підручника «Основи демократії»: **глобалізація** — це «процес кількісного зростання та інтенсифікації політичних, економічних, соціальних, правових, культурних зв'язків і стосунків держав світу, усе більшої інтеграції людства» (7, с. 73).

Наслідком глобалізації стало посилення взаємопов'язаності і взаємозалежності різних країн світу. Стрімкість зближення країн і континентів з неоднаковим рівнем соціально-економічного розвитку перетворює людство в ієрархічну політико-економічну систему, організовану за принципом нееквівалентного обміну.

Тому **вплив глобалізації на світову спільноту має суперечливий характер**; розв'язуючи одні проблеми, вона породжує інші.

У сфері економіки — глобалізація, з одного боку, руйнує кордони між світовим центром і периферією, втягуючи останню в прогресивно-технологічний розвиток, підвищує рівень розвитку значної кількості країн. Водночас — породжує нові форми нерівності між країнами, консервує, а то і збільшує відстань між бідністю та багатством уже у світовому масштабі.

Як правило, плодами глобалізації користуються, насамперед, багаті країни. За даними ООН на кінець ХХ ст. частка 20% багатих країн у світовому валовому внутрішньому продукту збільшилася до 83%, в той час як 20% найбідніших країн — зменшилася з 2,3% до 1,4% (7, с. 75). Світова економіка стала більше взаємопов'язаною, через що її негативні наслідки вмиг перетинають кордони держав.

У сфері соціальних відносин наслідком глобалізації є підвищення життєвого рівня населення у більшості регіонів світу, подовження середньої тривалості життя при одночасному збільшенні соціоекономічного розриву між багатою Північчю та бідним Півднем, між багатими і бідними верствами населення, зростанні динаміки міграції дешевої нерівноправної робочої сили тощо.

У соціокультурній сфері — завдяки економічній інтеграції і сучасним інформаційно-комунікативним технологіям уніфікуються соціокультурні і регіональні особливості народів, нівелюються відмінності їхніх культур. Це, з одного боку, — прискорює та поліпшує взаєморозуміння між представниками як націй-держав, так і різних культур, цивілізацій; з іншого — веде до зростання негативного впливу стандартизованої масової культури, що загрожує культурному розмаїттю, стимулює виникнення радикальних субкультур.

У політичній сфері — глобальний розвиток породжує дві взаємопов'язані тенденції. З одного боку — інтенсифікацію політичної взаємодії держав, зростання ролі міжнародних організацій в контролі і забезпеченні життєвих стандартів, поширення демократичних цінностей завдяки посиленню взаємозв'язку і взаємозалежності між державами світу. З іншого — посилення політичного

впливу транснаціональних корпорацій на уряди націй-держав, підвищення ролі наднаціональних міжнародних організацій за рахунок влади націй-держав.

Одним із виявів глобалізації є процес утворення наднаціональних економічних та політичних структур. Становлення потужних — наднаціональних утворень і їхня діяльність на світовій арені як повноцінних суб'єктів світової політики суттєво впливають на роль окремих держав у міжнародних стосунках. Ті з них, що не входять до таких союзів, стикаються з об'єднаною міццю вже не однієї, а багатьох держав (Євросоюз, Ліга арабських країн, Асоціація країн Південно-Східної Азії, Організація африканської єдності тощо).

Незважаючи на втрату національною державою певної частки своїх владних повноважень, вона залишається центральною ланкою політичного процесу, оскільки жодний політичний інститут не має тих важливих повноважень, якими наділена держава, а саме — ухвалення законів та контроль за їхнім дотриманням; забезпечення ефективності механізмів розвитку суспільства; протидія небезпекам і загрозам.

Саме на державу покладається завдання — вироблення стратегії суспільного розвитку в умовах посилення процесів глобалізації, використовуючи їхні позитивні наслідки і уникаючи небажаних. В цьому контексті, заявлений Україною **«європейський вибір»** — це по суті дороговказ, що орієнтує суспільство, в якому напярмі і як рухатися. «Європейський вибір», — на думку Президента Кучми, — означає для нас, насамперед, побудову крок за кроком громадянського суспільства, соціально орієнтованого ринкового господарства» (2, с. 7).

Світ глобалізації — це світ чіткого і все більш нерівного розподілу благ і життєвих шансів різних країн. Критерієм могутності і впливовості держав на міжнародній арені залишається їхня економічна могутність. Проте, в умовах четвертої технологічної епохи (постіндустріальної) з її новими засобами здобуття могутності все більш вирішальну роль починає відігравати наукове і технологічне домінування, яке забезпечується цілеспрямованою стратегією і державною політикою. Можна передбачити, що в сучасному і майбутньому світі здобути право на гідне життя зможуть лише ті нації і держави, які зуміють виробити **стратегію ефективного, стабільного і безпечного розвитку на основі максимального використання новітніх наукових досягнень з урахуванням прямого руху людської цивілізації.**

Період суспільної трансформації української держави співпав в часі з докорінними змінами у світовому цивілізаційному масштабі, що значно ускладнило вибір стратегії розвитку держави. Всеохоплююча технологічна революція, становлення нового світу вимагає нового стилю життя, заснованого на принципово нових технологіях, нових суспільних інститутах, новому мікро-середовищі існування. За цих умов надзвичайно важливо ці зміни спрогнозувати і втілити в управлінські рішення.

Отже, можна зробити висновок про те, що програми суспільного реформування в Україні повинні базуватися на принципах і підходах нової технологічної епохи, тому що використання традиційних підходів індустріальної епохи для майбутнього держави, та і сьогодення — безперспективне.

В умовах постіндустріальної епохи високий рівень соціально-економічного зростання може бути забезпечений лише відповідним рівнем науково-технічно-

го розвитку. Ринок, не поєднаний з інтенсивним використанням у господарській діяльності нових знань і технологій, не може діяти ефективно.

Для того, щоб посісти гідне місце у світовому співтоваристві, Україні потрібно здійснити докорінну інтелектуальну і соціальну трансформацію, необхідною умовою чого є об'єднання і консолідація суспільства на основі порозуміння щодо стратегії суспільного реформування.

1.2. Стратегія трансформації українського суспільства

Становлення України як самостійної держави з усією гостротою ставить питання про науково-теоретичне обґрунтування державотворення, світоглядних засад суспільного розвитку, національної стратегії розбудови державності. Не визначившись зі своїм власним баченням концепції розвитку, Україна не зможе вступити на шлях динамічних ефективних соціально-економічних перетворень, які б мали цілісний характер. Її дії будуть сліпим копіюванням чужого досвіду. Така політика вже призвела до значних труднощів нинішнього перехідного періоду в розвитку держави та спровокувала поглиблення кризових явищ в суспільстві.

Ідея докорінних перетворень в українському соціумі визріла ще в кінці 80-х років, проте носила характер певної невизначеності та декларативності (щось на зразок «так жити більше не можна»). Бракувало знань, досвіду такого роду перетворень і людських ресурсів.

Проектів створення нової України було достатньо. Згадаємо, зокрема, розроблений у 1999 р. Кабінетом Міністрів проект «Україна – 2010 року», і створена в тому ж році Верховною Радою України програма «Україна – 2015 року». Загальним для них було – відсутність серйозного наукового обґрунтування передумов, черговості, змісту та механізмів реалізації програмних цілей. Це стосується також інших проектів реформування вже окремих сфер суспільного життя.

Тому сьогодні все ще актуальною залишається проблема створення оптимальних моделей перетворень, які б враховували головні проблеми сучасної України і визначили пріоритетність, черговість реформістських кроків, виходячи з стратегії суспільно-політичного реформування українського суспільства.

Стратегія суспільно-політичного розвитку – це визначення мети, завдань суспільно-політичних перетворень, розподіл ресурсів для їхнього здійснення і напрямків використання.

У Конституції України (ст.1) визначена стратегічна мета національного державотворення – побудова дійсно демократичної, суверенної, правової соціальної держави, здатної забезпечити стабільний поступальний економічний розвиток, зростання добробуту народу, його духовний і моральний розвиток, престиж і міжнародний авторитет держави та її національну безпеку, тобто побудова держави, яка здійснює активну соціальну політику економічними і правовими методиками, захищає інтереси своїх громадян (1, с. 4).

Водночас, стратегія суспільно-політичного реформування визначає як мету – формування громадянського суспільства в Україні.

Розробка стратегії суспільно-політичних реформ **передбачає:**

по-перше, аналіз реального стану суспільства на момент стратегічного планування;

по-друге, визначення цілі суспільно-політичного розвитку держави виходячи з загально-цивілізаційних тенденцій;

по-третє, прорахування чого державі це коштуватиме, тобто які матеріальні, фінансові, політичні, людські ресурси мають бути мобілізовані для досягнення поставленої мети;

по-четверте, розробку конкретних програм суспільно-політичного реформування задля досягнення стратегічної мети та механізмів їхнього впровадження;

по-п'яте, моніторинг результатів впровадження реформ на кожному з етапів їх здійснення з метою визначення ефективності, внесення змін, коригування, співставлення з метою стратегічного розвитку держави.

Виходячи з цього можна визначити основні етапи **розробки і впровадження** стратегії суспільно-політичних реформ.

Концептуальний — аналіз реального стану суспільства та розроблення концепції стратегії суспільно-політичного реформування.

Програмуючий — створення програм суспільно-політичних реформ, визначення ресурсів для їхньої реалізації і термінів здійснення.

Підготовчий — підготовка та впровадження організаційно-правових основ реформування, його інформаційне забезпечення

Експериментальний — перевірка та уточнення основних моделей реформ.

Впровадження — реалізація програм реформ у сфері суспільного життя.

Завершальний — підведення підсумків, оцінка наслідків, усунення недоліків здійснених реформ.

Зупинимося на аналізі передумов і визначенні теоретичних засад суспільно-політичного реформування українського суспільства.

Зміни, які відбуваються в українському суспільстві з часу розпаду СРСР і утворення самостійної незалежної держави підпадають під категорію «трансформація».

Трансформація — це процес зміни форми, виду, характеру суспільства, прав, норм, механізмів. Вона допускає одночасне співіснування процесів модернізації, пост модернізації і традиціоналістського відступу.

Необхідність і немінучість трансформації для України була обумовлена переважно зовнішніми історичними обставинами. Вони визначили і момент початку і темпи трансформації, її конкретні завдання, а також поведінку окремих соціальних груп.

У результаті розпаду СРСР і всесвітньої поразки комуністичної ідеології як політичної програми і системи господарювання нашої державі довелося вирішувати несподівано і одночасно декілька нагальних завдань:

- утворення незалежної держави;
- становлення політичної нації;
- творення основ громадянського суспільства;
- формування ринкових відносин.

Складність завдань та відсутність досвіду самостійного розвитку обумовили драматичний і суперечливий характер трансформаційних процесів, фактично

відсутність зацікавлених в них впливових соціальних груп та відносно пасивну реакцію суспільства взагалі.

Стартові параметри перетворень в українському суспільстві виявилися несприятливими для швидких радикальних змін, передусім у сфері соціально-економічних відносин. Тривале перебування в радянській політико-економічній системі, непослідовність і суперечливість економічних реформ горбачовської перебудови зумовили характер соціально-економічних проблем, які постали перед Україною з початку її незалежного існування. Вони полягали в наступному:

по-перше, від радянської економічної системи Україні дістався у спадок могутній індустріальний комплекс і відповідна інфраструктура, орієнтована на обслуговування військово-промислового комплексу. Розпад СРСР і зменшення потреб військово-промислового комплексу мали своїм наслідком різке і суттєве зменшення попиту на продукцію української військової індустрії. Багаторазове підвищення цін на російські енергоносії водночас зробило українську продукцію дорогою, що звело нанівець можливість виходу нашої держави на інші ринки продажу;

по-друге, за жорсткої, централізованої адміністративної системи управління в колишньому СРСР не сформувалася державна політична еліта з історичним досвідом і навиками самостійної управлінської діяльності. Не було і кваліфікованого, суспільно визнаного прошарку інтелектуалів, підготовленого для вироблення адекватних українській дійсності концепцій трансформації. Не було також сформованої самостійної банківської, грошової системи, системи державної безпеки, соціальної інфраструктури і технологій, структур стратегічного планування тощо;

по-третє, тісно економічно «прив'язана» до Росії Україна змушена була, як і остання в 1992–1993 рр. лібералізувати ціни, реформувати (а фактично створювати) грошову, фінансову і банківську системи, систему управління державною власністю. Внаслідок недосвідченості і незрілості державної машини, повторювались і примножувались російські помилки, а керованість з боку держави економікою виявилась фактично втраченою (індекс споживчих цін, зокрема, в 1990–2000 рр. склав 191144 рази).

Втрата традиційних ринків збуту на фоні неконкурентноздатності українських підприємств, відсутність керованості економікою з боку держави призвели до кризового суспільного стану.

Вихід з кризового стану вимагав проведення системних ліберальних реформ:

- вдосконалення правового поля підприємницької діяльності;
- розвитку ринкових інфраструктур;
- зниження податкового і регуляторного тиску;
- розвитку нових приватних капіталів поза приватизацією і їхнього природного укрупнення.

Проте такий шлях реформування не був реалізований державним бюрократичним апаратом. Водночас і суспільство на рівні громадської свідомості і зрілості виявилось неготовим до активності та самодіяльності задля реалізації завдань реформування суспільних відносин.

Перераховані вище фактори в умовах неминучих викликів четвертої технологічної епохи породили **системну соціально-економічну кризу українського суспільства**, що характеризувалася перманентністю та охоплювала різні сфери суспільного життя:

<i>політичну</i>	<i>економічну</i>	<i>соціальну</i>	<i>духовну</i>
- зростання апатії населення до діяльності владних структур;	- відсутність державного управління економікою;	- ріст майнової нерівності;	- песимізм і невпевненість у завтрашньому дні;
- протистояння і конфронтація гілок влади;	- зменшення майже на 2/3 за останні 12 років промислового і сільськогосподарського потенціалу держави;	- зубожіння значної частини населення;	- втрата політичних та соціальних орієнтирів;
- нездатність законодавчої і виконавчої влади вирішувати стратегічні завдання суспільного розвитку;	- зменшення виробництва товарів;	- зниження середньодушового ВВП (до 750-800 дол. з 2340 у 1991 р.);	- зростання корупції та злочинності.
- зниження суспільної довіри до всіх політичних інститутів	- зниження національного прибутку;	- погіршення екологічного стану;	
	- зростання зовнішнього боргу;	- зменшення тривалості життя населення;	
	- відсутність ефективного фінансово-кредитної системи	- скорочення загальної чисельності українського населення	

Ситуацію ускладнювало те, що в Україні на момент початку суспільних перетворень де-факто функціонувала ієрархічна модель економіки, в якій одночасно співіснували всі чотири технологічні епохи, а практична управлінська діяльність здійснювалася і продовжує здійснюватися в межах індустріальної парадигми розвитку і концентрувалася довкола нафти, газу, вугілля, сільськогосподарської продукції, експорту корисних копалин, металу, найпростіших виробів хімічної промисловості тощо.

Економіка третьої епохи і на сьогоднішній день залишається впливовою і спрямована на виробництво масової продукції індустріального типу, тоді як прогресивний розвиток держави в умовах сучасного цивілізаційного виклику може бути забезпечений на шляху переходу до четвертої технологічної епохи, пов'язаної із створенням та експлуатацією знань, нових технологій та інформації.

Сучасні **загальноцивілізаційні тенденції** суспільного розвитку, на яких повинна базуватися стратегія суспільно-політичного реформування це:

Зростання цілісності і взаємозалежності світу

Створення умов для всебічного прояву індивідуалізації особистості

Зростання цілісності і взаємозалежності світу проявляється:

У сфері економіки	- в інтернаціоналізації продуктивних сил; - поглибленні економічного обміну; - розвитку інтеграційних процесів; - посиленні міждержавного регулювання економічних процесів; - утворенні регіональних інтернаціональних господарських комплексів; - розширенні міждержавного переміщення товарів, робочої сили і фінансових ресурсів; - міжнародному поділі праці.
У політичній галузі	- у розширенні сфер координуючої спільної діяльності; - поширенні планетарного співробітництва (ООН); - взаємодії держав у процесі вирішення складних регіональних і світових проблем; - поширенні демократичних принципів у діяльності держав.
У духовній сфері	- у посиленні інформаційного обміну; - обміні результатами духовної діяльності; - вільному переміщенні людей і їхньому спілкуванні.

Все це свідчить про прямування світового співтовариства до змішаного поліфонічного суспільства. Тому методологічно шкідливо будувати стратегію суспільного розвитку на абсолютізації якоїсь однієї системи. Майбутнє в доцільному поєднанні всього прогресивного, передового, що набула людська цивілізація (для прикладу: сьогодні у світі існують і успішно функціонують різні форми власності в тих сферах і об'ємах, де вони здатні принести найкращі суспільні результати).

Розширення умов для всебічного прояву індивідуальності ґрунтується на наступному:

- прогрес науки і техніки, успіхи у сфері розвитку виробничих сил планети створюють матеріальні передумови для збереження життя людей і передумови для перетворення кожної людини на вищу суспільну цінність;
- подальший матеріальний, технічний, духовний прогрес людства все більше потребує високорозвиненої, інтелектуальної, духовно-моральної особистості як основи подальшого розвитку людської цивілізації;
- зростання цілісності і взаємозалежності сучасного світу веде до гуманізації
- міжособистісних контактів тощо.

З огляду на це стратегія суспільно-політичного реформування українського суспільства має виходити з визнання пріоритету створення якнайширших можливостей для самореалізації кожної особистості; ствердження гуманізму як ключового принципу побудови українського суспільства.

Суть гуманістичного принципу побудови суспільства:

- а) створення необхідних умов для реалізації людини у різних сферах суспільного життя;
- б) соціальний захист малозахищених верств населення;
- в) забезпечення права кожної людини на вибір суспільно прийнятних форм самореалізації (відмова від насилля над людиною).

Отже, стратегія трансформації українського суспільства з використанням традиційних підходів індустріальної епохи перспективи не має. Це не означає,

однак, що індустріальний сектор економіки держави не повинен братися до уваги в процесі реалізації програм соціально-економічних перетворень. Просто індустріальна економіка України вже не може розглядатися як основний, визначальний чинник створення добробуту нації та як засіб залучення держави до світових і регіональних інтеграційних процесів. Її головне завдання — створення самодостатнього внутрішнього ринку, зорієнтованого на задоволення основних життєвих потреб людей (у продуктах харчування, одязі, житлі, теплі, транспорті, засобах зв'язку тощо), що забезпечить умови комфортного існування, зменшення безробіття, високий рівень соціального захисту, створить умови для стабільної фінансової системи (5, с. 89);

Історичний досвід свідчить про те, що перехід індустріальних або індустріально-аграрних країн до економічно відкритого суспільства залежить від їхньої спроможності використати досвід технічних і соціальних інновацій розвинених країн. В Україні сьогодні є необхідні передумови для успішного застосування досвіду високотехнологічного розвитку інших країн.

Успіх соціально-економічного і політичного розвитку української держави в сучасних умовах тісно пов'язаний з радикально новими орієнтирами і може бути досягнутий на шляху випереджаючого розвитку.

Все це необхідно закласти в програми реалізації стратегії суспільно-політичних реформ.

А для цього слід відповісти на наступні запитання:

1. Що необхідно зробити для прискорення процесів суспільної трансформації?
2. Чи можна реалізувати поставлені завдання з огляду на існуючі тенденції соціально-економічного і політичного життя сучасного українського суспільства?
3. Які матеріальні, фінансові, науково-технологічні, врешті-решт, людські ресурси можуть бути залучені задля виконання поставлених завдань?

Розробка конкретних програм по реалізації стратегії суспільно-політичних реформ передбачає визначення змісту, спрямованості, послідовності дій влади задля вирішення поставлених завдань.

Реформи — це перетворення, зміни, перебудова певних сфер суспільного життя (порядків, інститутів, закладів), що не руйнують основ існуючої соціальної структури та державного ладу.

Вони, виходячи із змісту даного поняття — являють собою плановий, організований процес, який можна здійснити за умов наявності сильної і відповідальної державної влади. Це, однак, не означає, що реформи обов'язково мають бути нав'язані суспільству. Вони можуть проводитися через створення умов для ініціативи знизу. Проте, за будь-яких обставин, реформи повинні бути організованими у відповідності з стратегічними планами і стратегією суспільного розвитку. Країни Східної Європи, де суспільство внутрішньо було готове до посткомуністичної трансформації, здійснюють їх як систему реформ.

В Україні не було ні історичних передумов, ні готовності суспільства до посткомуністичної трансформації, а тим більше для миттєвого створення сильної державної влади, яка б підтримувалася суспільством і здатна була б цілеспрямовано здійснювати суспільно-політичні перетворення.

Процес суспільно-політичної модернізації в 90-х роках ХХ століття відбувався переважно стихійно. Нормативні документи стратегічного спрямування

створювались майже всіма урядами і парламентами, проте виявились не працюючими. Дійсність різко відрізнялась від стратегічних планів.

Сформувати оптимальну модель суспільно-політичних перетворень не вдалося із суто об'єктивних причин. За умови глибокої кризи, яка деформувала соціально-економічні відносини, це було практично неможливо. Позитивні процеси в економіці України останніх двох років, певні зрушення в соціальній сфері таку можливість створили. Виступаючи на першій сесії Верховної Ради України четвертого скликання Президент України запропонував концепцію стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002–2011 рр. Головне її гасло було сформульовано наступним чином: **«В Європу на основі інноваційного розвитку»** (4, с. 9). Суть стратегії — в переході до інноваційної моделі розвитку, яка б органічно поєднувалася з глибокими інституційними перетвореннями та елементами ефективного державного регулювання. Мається на увазі в Європу, в першу чергу, як спрямування на громадянське, соціально-орієнтоване ринкове суспільство.

Для типу держав, якою була Україна на момент проголошення незалежності, **пріоритетним** і тоді, і тепер залишається фактор політичних перетворень, формування політичної довіри і політичної мобілізації мас. Попри певні позитивні зміни демократичного характеру, які були здійснені в першій половині 90-х років ХХ ст. політична система України виявилась неефективною стосовно розв'язання завдань політичного, економічного і соціального характеру.

Причини такого стану:

а) неспрацювання визначеного Конституцією України механізму стримувань і противаг функціонування владних структур — звідси неефективність їхньої діяльності і втрата довіри з боку громадян;

б) незабезпеченість принципу верховенства закону у всіх сферах суспільного життя;

в) несформованість нової політичної еліти і її невідповідність до вирішення загальнодержавних завдань.

Реалізація стратегічної мети суспільно-політичних реформ в Україні вимагає здійснення політичної реформи, спрямованої на вирішення наступних завдань:

- зміцнення конституційного ладу;
- реальне забезпечення прав і свобод громадян;
- підвищення ефективності діяльності всіх владних структур;
- забезпечення реальної незалежності від владних структур і прозорості діяльності судових органів;
- здійснення реформи правоохоронних органів;
- проведення адміністративної реформи і реформи органів місцевого самоврядування;
- запровадження механізмів громадянського контролю за діяльністю органів влади;
- підвищення рівня відповідальності влади в особі її представників за діяльність та її результати тощо.

Кінцева мета політичних реформ — демократична, соціально-правова держава, яка здатна реалізувати програму прискорення економічних і соціальних перетворень, забезпечити зростання добробуту народу, духовного і морального

оздоровлення суспільства, підвищення престижу та міжнародного авторитету України.

Проте, віддаючи тимчасовий пріоритет політиці, слід мати на увазі, що політичні реформи, мають статус хоч і необхідних, проте недостатніх умов для загального реформування. «Якщо вони не будуть супроводжуватися синхронним рухом в економіці, науці, освіті, духовній сфері, — вважає М. Михальченко, — то новоутворений соціальний механізм (суспільство) може набути диспропорційних форм (6, с. 8)». Це висуває потребу в моделі і програмах збалансованих реформ.

Аналіз досвіду соціально-економічних реформ в постсоціалістичних країнах дає підстави для наступних застережень:

- західні моделі реформування (в т. ч. й кейнсіанська) малопридатні для постсоціалістичних економік;
- більш перспективним є створення національних моделей трансформації країн, з урахуванням специфіки взаємодії політики і економіки в кожній з них;
- стратегія перетворень в економіці повинна збалансовано інтегрувати різні елементи багатокладної економіки, в т. ч. державної, колективної і приватної власності (6, с. 139).

Отже, мова може йти про соціально орієнтовану змішану економіку при значній мірі державного регулювання.

Звідси — необхідність **зміцнення акцентів у політичній стратегії економічних реформ** з приватизації державної власності на ефективне управління нею. Концепція різкого, обвального зменшення ролі держави в процесі реформування постсоціалістичних суспільств, звуження її лише до вироблення «правил гри» виявилась помилковою. Навіть у таких державах як США, ФРН, Франція, Велика Британія держава час від часу змушена повертатись до вирішення економічних завдань, застосовуючи політичні засоби для стимулювання економічного зростання, виплати зарплат, конверсії виробництва тощо.

У Концепції стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 рр. саме на цьому акцентується увага: «Потрібні суттєві зміни в механізмах трансформаційних процесів, їхнє системне оновлення — тобто осмислений перехід до інституційної моделі ринкових перетворень, поєднаних з елементами ефективного державного регулювання» (4, с. 24).

Головний фактор успіху реформ, як свідчить світовий досвід — **політична послідовність** владних структур. В Китаї, наприклад було, обрано стратегію послідовності в здійсненні реформ через закріплення результатів, корекцію мети, уточнення тактики. Уряд Китаю спочатку лібералізував одну-дві сфери економіки, втім переходив до інших, не втрачаючи при цьому адміністративного контролю напрямків реформування і зберігаючи поступовий характер змін. Це дозволяло на тій чи іншій стадії перетворень знаходити найбільш оптимальні моделі ведення господарства, які, з одного боку, стимулювали ініціативу підприємницької діяльності, з іншого — дозволяли державі активно впливати на економічні процеси.

Якщо на попередньому етапі реформ в Україні здійснювався демонтаж державно-адміністративної системи управління, то нині ставиться нова стратегічна мета — **«формування національної академії державного управління»** регулюючої функції і водночас здійснення **державного управління** з метою а й істотно поси-

лила ринковий вектор розвитку, надала йому більшої орієнтації на кінцевий результат» (4, с. 24).

Сьогодні більшість українських науковців і фахівців сходяться на такій моделі формування ринкової економіки, в основі якої науково-технологічна доктрина, що ґрунтується на інтелектуальному факторі, на розвитку науки і застосуванні новітніх технологій, що відповідає світовим тенденціям ХХІ століття і яка спроможна забезпечити гідний рівень життя громадян.

Задля реалізації такої моделі необхідні певні **передумови**:

- зміцнення приватного сектора та правових засад ринкових відносин;
- реальне забезпечення рівноправності всіх форм власності і суб'єктів господарювання;
- подолання старого і недопущення нового монополізму;
- прийняття стабільного законодавства в галузі податкової, інвестиційної, цінової політики;
- підтримка розвитку малого і середнього вітчизняного бізнесу.

Ключ до розв'язання проблеми структурної перебудови економіки, підвищення її конкурентоспроможності, виходу на світові ринки — розвиток сучасного **наукоємкого виробництва**.

Звідси **стратегічні завдання** на перспективу і найближчий час:

- стимулювання науково-технічного прогресу;
 - визначення пріоритетних напрямків розвитку академічної науки;
 - підвищення рівня комерційного використання науково-технічних досліджень;
 - створення системи ефективного захисту інтелектуальної власності
- Невід'ємною складовою частиною успіху кардинальних суспільних перетворень в сучасних розвинутих країнах світу є **випереджаючий розвиток інтелектуального потенціалу**. Світовий досвід перекоонує: життєвий рівень всіх прошарків суспільства і соціально-економічна ситуація в країні взагалі визначаються рівнем освіченості суспільства та його ставленням до інтелектуальних цінностей. Випереджаючий розвиток інтелектуального капіталу — запорука гідного майбутнього держави.

Що ж до **основних критеріїв** економічного стану українського суспільства, то ними мають стати:

- рівень життя населення;
- рівень «споживчого кошика»;
- тривалість життя та забезпеченість працездатного населення робочими місцями;
- рівень освіченості населення;
- духовний стан суспільства.

Виходячи з вищезазначеного, вибудовується і система пріоритетних орієнтирів державної політики:

- стабільність суспільно-політичної ситуації в країні;
- створення самодостатньої економіки;
- забезпечення високого рівня життя громадян;
- розвиток соціальної сфери та соціального забезпечення;
- розвиток освіти і науки;

- відродження духовності;
- забезпечення вільного доступу населення до інформаційних технологій;
- інтеграція України в європейські структури.

Суспільно-політичні реформи в Україні, які спрямовані на досягнення стратегічної мети національного державотворення на сучасному етапі можна охарактеризувати за наступними ознаками (див. табл.).

Зміст суспільно-політичних реформ в Україні

За характером реформування	Демократичні , націлені на демократизацію всіх сфер суспільного життя в інтересах широких соціальних верств населення
За структурою та функціями	Суспільно-функціональні , спрямовані на структурні зміни в системах (економічній, соціальній, політичній) суспільства і їхніх функціях
За ступенем відкритості	Відкриті ; такі, що посилюють відкритість суспільства і його систем
За характером спрямування	Антикризові ; що ставлять за межу вихід суспільства з ситуації кризи
За характером змін	Інновації (прогресивні)
За тривалістю	Прискорені реформи, спрямовані на прискорення суспільно-політичного розвитку
За ступенем охоплення сфер суспільства	Системні ; орієнтовані на перетворення суспільства як єдиного цілого
За ступенем радикальності	Кардинальні , що передбачають суттєві зміни різних сфер суспільства

Вибір стратегії суспільно-політичного реформування українського суспільства має доповнюватися сильною політичною волею і гнучкою тактикою владних структур, їхніми цілеспрямованими рішучим діями та підтримкою суспільства. Тільки за цих умов можна переломити несприятливий хід політичних і соціально-економічних процесів, вивести Україну з кризи і зробити її економічно потужною, політично стабільною, соціально спрямованою, дійсно незалежною державою.

Успіх суспільно-політичних реформ в Україні та реалізація стратегічної мети розвитку держави може бути досягнутий через забезпечення одночасного та взаємопов'язаного **випереджаючого розвитку економіки, гуманітарної та соціальної сфер**.

Цілі та завдання нового етапу розвитку України на порядок складніші і масштабніші від тих, які вирішувалися в попередні роки. Це глибокі, якісні перетворення у всіх сферах суспільного життя:

- забезпечення сталого економічного зростання;
- утвердження інноваційної моделі розвитку;
- розвиток людського потенціалу;
- соціальна переорієнтація економічної політики;
- створення передумов для набуття Україною повноправного членства в ЄС.

Сьогодні на порядку денному — **«реалізація завдань довгострокової стратегії»**, яка має забезпечити міцне підґрунтя України як високорозвиненої,

соціальної за своєю сутністю, демократичної, правової держави, її інтегрування у світовий економічний процес як країни з конкурентоспроможною економікою, здатною вирішувати найскладніші завдання свого розвитку.

1.3. Конституційно-правові та організаційно-управлінські засади реформування українського суспільства

Вирішальне значення в процесі суспільно-політичного реформування українського суспільства мало прийняття чинної Конституції України в червні 1996 р. В ній законодавчо закріплені конституційно-правові засади суспільно-політичних перетворень та визначено стратегічну мету державотворення — створення **свободної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави** (1, с. 4).

Конституція України створила правове підґрунтя для діяльності інститутів влади, керованості і цілісності державної політики по реалізації стратегії суспільно-політичного розвитку.

Конституція — це кодекс юридичних принципів, необхідних і достатніх для оптимальної організації і здійснення суспільно-політичного життя (с. 133). Її ухвалення і дотримання дає змогу якнайповніше втілювати в життя інтереси людей.

Принципове значення в плані реалізації мети стратегічного розвитку української держави має ст. 3 Основного Закону, в якій зазначається, що **людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю**. Цій меті мають бути підпорядковані здійснювані в державі суспільно-політичні реформи, незалежно від того, яких сфер суспільного життя вони стосуються.

У сфері політико-владних відносин для реалізації означеної мети конституційно закріплено принцип демократизму в процесі утворення та функціонування державної влади. Ст. 5 Основного Закону України проголошує народ єдиним джерелом влади, яку він здійснює безпосередньо та через органи державної влади і місцевого самоврядування. Конституція передбачає якісно нову в порівнянні з минулим радянським періодом систему органів державної влади, яка ґрунтується на поділі державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6). Вона гарантує право широкої участі народних мас не лише у творенні, але і діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення гласності та відкритості законодавчого процесу, широкого використання форм безпосередньої демократії.

Гарантування умов для всебічного розвитку людини з боку держави, що випливає зі стратегічної мети суспільно-політичного розвитку, базується на комплексі основних прав і свобод людини і громадянина, який за обсягом складає майже **третину** загальної кількості конституційних статей (розділ II, ст. 21–68). Більшість з них подано в термінах міжнародних правових актів про права людини, зокрема Європейської конвенції з прав людини 1950 року.

Статті Конституції, що стосуються політичної сфери суспільства — основа для здійснення політичної реформи в напрямку становлення демократичної, правової, соціальної держави. Її цілі закріплені в наступних конституційних принципах:

- визнання пріоритету прав і свобод людини та громадянина;

- взаємна відповідальність держави і громадян;
- поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову;
- соціальна справедливість;
- гуманізм;
- демократична форма правління.

Реалізація даних принципів, як і досягнення мети політичного розвитку, потребує приведення правових, організаційних, структурних засад функціонування усіх інститутів влади в Україні, закріплених в діючому законодавстві, у відповідність до нових політико-правових умов їхньої діяльності та розвитку (10, с. 135).

Вдосконалення конституційно-правових засад політичного реформування українського суспільства передбачає:

- забезпечення більш чіткого розмежування функцій гілок влади, їхнього балансу та виключення можливості перевищення ними повноважень за рахунок інших;
- чітке визначення функцій Президента України, як глави держави і глави виконавчої влади;
- вдосконалення системи законодавчої діяльності Верховної Ради України;
- зміцнення і розвиток місцевого самоврядування;
- вдосконалення системи державного управління соціально-економічною сферою суспільства шляхом законодавчого регулювання, координації, контролю, прогнозування;
- підвищення ефективності використання потенціалу політичної системи для удосконалення механізму виявлення, формування та реалізації інтересів усіх соціальних груп суспільства.

Правова база соціально-економічних реформ в Україні — принцип рівності всіх суб'єктів права власності і господарювання перед законом та соціальної спрямованості економіки, які закріплені Конституцією держави. Ст. 13 гласить: «Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом». В іншій статті (ст. 5) зазначається, що суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах багатоманітності, в тому числі і економічної. Згідно Конституції України (ст. 41) право приватної власності є непорушним, а кожен громадянин має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами її інтелектуальної, творчої діяльності.

Для прискорення соціально-економічних реформ, вважають науковці і практики, необхідне створення тих економічних засад, які визначають дієву ринкову економіку і їхнє конституційно-правове забезпечення:

- оформлення відносин власності;
- забезпечення наявності і гарантій економічної свободи;
- створення правових, економічних та організаційних передумов для демонополізації економіки та розвитку конкуренції;
- встановлення жорстких бюджетних обмежень для підприємств в залежності від їхнього внеску в розвиток економіки;
- підкріплення економічних свобод правовою системою, а саме — контрактним, акціонерним правом, законодавством щодо економічних асоціацій тощо.

Законодавча база соціальних реформ в Україні – статті Конституції, в яких йдеться про соціальну державу, соціально-орієнтовану економіку та про принцип загальності і доступності соціального захисту.

Принцип соціально-орієнтованої економіки визначає мету економічної політики, як політики не заради економіки, а задля розвитку «людського капіталу». Виходячи зі змісту даних положень Конституції зрозуміло, що у співвідношенні понять «соціальне» і «економічне» саме друге має бути підпорядковане першому, а не навпаки.

Принцип загальності і доступності соціального захисту свідчить про те, що метою державної політики є гарантування соціальної справедливості усім своїм громадянам. Ст. 46, зокрема, гласить: «Громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом» (1).

Однак, процес реформування соціальної сфери суспільства потребує додаткового законодавчого забезпечення:

по-перше, розподілу відповідальності та фінансування соціальної сфери між центром та місцевими органами влади;

по-друге, включення у процес соціального захисту коштів підприємств, установ, організацій, фондів громадян;

по-третє, залучення широкого кола громадських організацій для контролю за діяльністю державних інституцій по здійсненню ними соціальних програм.

Виходячи із стратегії суспільно-політичного розвитку держави. Конституція України гарантує всім громадянам право на освіту (ст. 53), свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності тощо (с. 54).

Реалізація стратегії суспільно-політичних реформ в Україні потребує **розробки нових механізмів управління суспільством**, які б передбачали залучення до цих процесів широких соціальних верств. Це стане можливим за наступних умов:

по-перше, коли **ключовим критерієм** ефективного управління суспільством стане забезпечення високого рівня людського розвитку та захист національних інтересів;

по-друге, коли в системі управління суспільством **домінуватиме пріоритет** духовних цінностей і соціальних цілей;

по-третє, коли система управління буде **орієнтована** не лише на реакції та події сьогодення, а і на формування відповідного середовища, прогнозування розвитку подій і процесів та управління ними, передбачення можливих тенденцій і адекватні реакції у вигляді реалізації управлінських рішень від найвищого державного до місцевого рівнів;

по-четверте, коли владні структури будуть діяти на засадах **субсидарності** і переорієнтуються з адміністрування на надання управлінських послуг.

Висновки до розділу 1

1. Сучасний етап розвитку українського суспільства актуалізує потребу в розробці стратегії суспільно-політичного реформування, яка б враховувала, з одного боку — динаміку та об'єктивні особливості сучасного загальноцивілізаційного процесу, з другого — соціально-економічні, геополітичні реалії України та користувалася достатньо високим рівнем підтримки з боку народу.

2. В основі такої стратегії суспільно-політичних реформ в Україні має бути реалізація стратегічної мети суспільного розвитку — **побудова суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави і громадянського суспільства**, здатної забезпечити стабільний поступальний економічний розвиток, зростання добробуту народу, престижу і міжнародного авторитету української держави.

3. Стратегія суспільно-політичного реформування українського суспільства має виходити з визнання **пріоритету** забезпечення найширших можливостей для самореалізації кожної особистості, ствердження гуманізму, як ключового принципу розбудови українського суспільства.

4. Успіх соціально-економічного і політичного розвитку української держави може бути досягнутий шляхом забезпечення **одночасного та взаємопов'язаного випереджаючого розвитку економіки, гуманітарної та соціальної сфери, при умові використання досвіду технічних і соціальних інновацій розвинутих країн**.

5. Реалізація стратегічної мети суспільно-політичних реформ в Україні вимагає здійснення **комплексу реформ**, а система пріоритетів державної політики має бути орієнтована на:

- досягнення стабілізації суспільно-політичної ситуації;
- створення самодостатньої соціально-орієнтованої ринкової економіки;
- забезпечення на цій основі високого рівня життя населення;
- розвиток соціальної сфери та соціального забезпечення;
- розвиток освіти та науки;
- відродження духовності;
- забезпечення вільного доступу населення до інформаційних технологій;
- інтегрування України в європейську структуру.

6. Реалізація стратегії суспільно-політичних реформ в Україні можлива за наявності **сильної політичної волі, гнучкої тактики владних структур, їхніх цілеспрямованих, рішучих дій та підтримки суспільства**.

Питання для самоконтролю:

1. Чим суттєво відрізняється сучасна технологічна епоха від усіх попередніх епох в розвитку людської цивілізації?
2. Що лежить в основі сучасного поступального розвитку передових промислових держав?
3. Дайте визначення поняття «глобалізація» і охарактеризуйте позитивні і негативні наслідки цього процесу для націй-держав?
4. Які завдання в контексті викликів четвертої технологічної епохи і глобалізації стоять перед українською державою?

5. Дайте визначення поняттю «стратегія» та, ознайомившись з текстом Конституції України, сформулюйте стратегічну мету українського державотворення.
6. Визначте і розкрийте зміст основних етапів розробки і впровадження стратегії суспільно-політичних реформ.
7. Охарактеризуйте умови, які, на Вашу думку, здатні суттєво вплинути на процес реалізації стратегії суспільно-політичних реформ в Україні.
8. В чому полягає зміст трансформації українського суспільства?
9. На яких загально-цивілізаційних тенденціях повинна базуватися стратегія суспільно-політичних реформ в Україні задля досягнення стратегічної мети суспільного розвитку?
10. Що являють собою суспільно-політичні реформи? Які із здійснюваних реформ в Україні мають, на Вашу думку, пріоритетне значення?
11. Визначте зміст і характер суспільно-політичних реформ в Україні.
12. Як Ви розумієте термін «випереджаючий розвиток» і що він означає для сучасної України?
13. Розкрийте конституційно-правові засади реформування українського суспільства.
14. Що, на Вашу думку, слід змінити в механізмах управління суспільством задля реалізації стратегії суспільно-політичного реформування?

Рекомендована література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К., 1996.
2. *Кучма Л.Д.* Нові політичні реалії України на рубежі тисячоліть: Заключне слово на наук. практ. конф. 16 черв. 2001 р. // Урядовий кур'єр. — 2001, 19 червня.
3. Телевізійне звернення Президента України Л. Кучми з нагоди підписання Указу про внесення на всенародне обговорення проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України» // Уряд. кур'єр. — 2003. — 7 березня.
4. *Кучма Л.* Європейський вибір. Виступ на першій сесії Верховної Ради України четвертого скликання. — К., 2002.
5. Цит. По: Марчук Є. Україна: нова парадигма поступу. — К., «Аваллон», 2001. — 216 с.
6. *Михальченко Н.* Українское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? — К.: Инст. Социологии НАНУ, 2001.
7. Основи демократії: Навч. посібник для студентів вищ. Навч. закладів / За заг. ред. А. Колодій. — К.: Вид-во «Ай Бі», 2002.
8. Політична реформа — гарантія демократичного розвитку українського суспільства: Науково-метод. матеріали на допомогу лекторам / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2003.
9. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посібник для студентів вищ. навч. закладів. — К.: Генеза, 1997.

10. *Скрипнюк О.* Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. Монографія. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000.
11. Стратегії розвитку України: теорія і практика / За заг. ред. О.С.Власика. — К.: НІСД, 2002.
12. Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї / Ред. кол.: І.Ф. Курас, М.І. Михальченко та ін. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003.
13. Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — Т. 1, 2, 3.

РОЗДІЛ 2. РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ СУСПІЛЬСТВА

Зміст

- 2.1. Поняття, структура та функції політичної системи.
- 2.2. Етапи становлення політичної системи України.
- 2.3. Пріоритети реформування політичної системи України.

2.1. Поняття, структура та функції політичної системи

Традиції сучасного світового розвитку об'єктивно надають пріоритети професійному володінню закономірностями такої складної сфери людської діяльності, як політика. Саме вона багато у чому сьогодні визначає умови існування і окремої людини, і родини, і держави, і суспільства, і національного співтовариства та і всієї світової цивілізації.

Незважаючи на різноманітність ситуацій, суспільних тенденцій і політичних проблем у конкретних країнах і регіонах, переважна більшість внутрішньо-політичних і міжнародних процесів мають схожу природу і моделі розвитку: інтеграція і дезінтеграція, співробітництво і конфлікт, прогрес і криза тощо. Майже всі ці процеси тією чи іншою мірою взаємообумовлені та взаємопов'язані, залежать один від одного і, отже, народжуються та протікають у певних системних утвореннях.

Політика здійснюється в межах політичних систем, які взаємодіють між собою, або із середовищем чи оточенням. Будь-яке утворення, яке визначається як система, обов'язково повинно мати дві властивості:

- складатися із сукупності взаємопов'язаних частин;
 - відмежовуватися від оточення, з яким взаємодіє;
- Існує багато різновидів систем:
- механічні — такі, як автомобілі;
 - екологічні /екосистеми/ — такі, як рослини і тварини, які співіснують у єдиному ареалі;
 - соціальні — такі, як родина.

У кожній із них є взаємозалежні частини і межі. **Політичні системи — особливий тип соціальних систем, а саме таких які задіяні у прийнятті владних публічних рішень.** Якщо сформулювати дещо по-іншому, то політична система являє собою сукупність інститутів (таких, як парламенти, уряди, партії, чиновники і суди), які формулюють і втілюють в життя колективні цілі суспільства або існуючих в ньому груп.

На відміну від інших систем суспільного життя, політична система має ряд **особливостей** (рис. 2.1.1).

Політична влада стосується інтересів великих мас людей, певних соціальних груп, що причетні до керівництва суспільством і займають панівні позиції в економічному житті суспільства. Це керівництво є загальнообов'язковим і здійснюється як при безпосередній участі домінуючих у суспільстві соціальних сил, так і через політичні організації та рухи, політичні групи та їхніх лідерів. **Ознакою політичної влади є наявність особливої групи, специфічного прошарку людей, які професійно зайняті державним управлінням.**



Рис. 2.1.1. Особливості політичної системи суспільства

- Сучасне наукове знання про політичні системи поділяється на два підходи:
- у першому з них політична система подається як теоретичний, ідеальний конструкт, який дає змогу виявляти і описувати системні властивості різних політичних явищ. При такому підході політична система розглядається не як відображення політичної дійсності, а як засіб (інструмент) системного аналізу політики. У такому значенні «політична система» може застосовуватися для аналізу будь-якого відносно цілісного і самостійного політичного утворення: держави, партії, профспілки, громадсько-політичного руху та ін., кожне з яких можна розглядати як специфічну політичну систему.
 - у другому більш конкретному тлумаченні поняття «політична система» визначає реальний, складний механізм формування і функціонування владних відносин у суспільстві. Цей механізм включає політичну діяльність і політичні відносини між різними політичними суб'єктами, такими як:
 - групи та індивіди;
 - політична організація, до якої входять держави та їхні владні інститути, партії, політичні асоціації;

- політичні й правові норми;
- політична свідомість і політична культура, ЗМІ та ін.
Спираючись на ці підходи, при аналізі політичних систем різних суспільств слід враховувати як системні властивості різних політичних явищ і процесів, так і сталі **взаємозв'язки** між ними. А саме:
- інвайроментальні (взаємозв'язок середовища і системи);
- інституціональні (організаційні властивості елементів системи — держава та її владні органи, партії, громадські організації, масові об'єднання, які беруть участь у політичному житті);
- регулятивні (правові і політичні норми як нормативні основи діяльності інститутів системи);
- комунікативні (внутрішні системні властивості, і зв'язки і відносини);
- функціональні (політичний режим і процес, що складається в результаті діяльності елементів системи);
- ідеологічні й культурно-творчі (політична культура і свідомість);
- рольові (призначення політичної системи як цілого у суспільному житті окремої країни і на міжнародній арені, а також роль окремих елементів політичної системи).

Отже, **політична система** становить складне і специфічне явище в життєдіяльності суспільства, з внутрішньо організованими зв'язками і властивостями елементів. І в цьому значенні її можна визначити як **систему сукупність політичних відносин, правових і політичних норм, інститутів, ідей, пов'язаних із формуванням, здійсненням влади та управління суспільством.**

Іншими словами, **організація й здійснення влади і державного управління — це призначення політичної системи.**

Аналіз політичної системи дає змогу розкрити її **структуру**. Це — **внутрішня організація цілісної системи як специфічного способу взаємозв'язку і взаємодії компонентів, що її утворюють; стійка впорядкованість елементів; закономірні зв'язки між елементами.** Структура дає можливість зрозуміти, яким чином організоване системно ціле.

На підставі узагальнення можна сказати, що у складі політичної системи функціонують в тісному взаємозв'язку чотири великі підсистеми:

- інституціональна;
- регулятивна;
- комунікативна;
- політико-ідеологічна.

Інституціональна підсистема — це «каркас», «несучі конструкції» політичної системи суспільства. До неї входять політичні інститути¹ і, перш за все, форми політичного правління (республіка, монархія); політичні режими (демократичний, тоталітарний, авторитарний та ін.); органи законодавчої, виконавчої і судової влади; політичні партії і рухи, громадські організації; виборча система та ін. Цій підсистемі належить визначальна роль в політичній системі. Саме тут

¹ Поняття «інститут» і, отже, «інституціональна підсистема» використовується тут у широкому розумінні, тобто включають не тільки політичні органи і організації, але й регулюючі норми права сукупності суспільних відносин. Наприклад, інститут політичної влади, інститут приватної власності тощо.

створюється нормативно-правова база, яка визначає умови, можливості й межі функціонування всієї політичної системи. Саме тут виробляються умови, які забезпечують стабільність самої політичної системи, форми її впливу, на розвиток інших суспільних систем, а також міжнародна політика. Дана підсистема в істотній мірі визначає цілі й напрямки функціонування всієї політичної системи.

Регулятивна підсистема. Дана підсистема, базуючись на прийнятих в суспільстві політико-правових нормах, які відображені у конституції країни та інших законодавчих актах, регулює формування і діяльність політичних інститутів та функціонування політичної системи суспільства в цілому. Через політико-правові норми і принципи отримують офіційне визнання відповідні соціальні інтереси й політичні устої. З іншого боку, через ці принципи й норми політико-владні органи доводять до відома суспільства свої цілі, визначають бажану модель поведінки особи, групи, організації.

Слід також зазначити, що не тільки політико-правові норми й принципи є вихідною основою, на яку спирається ця підсистема. Вона також базується на національних, історично сформованих звичаях і традиціях, панівних в суспільстві політичних поглядах й переконаннях, принципах, які впливають на політичну систему суспільства.

Комунікативна підсистема являє собою сукупність відносин, які виникають у процесі функціонування політичної системи суспільства. Це, перш за все, відносини з приводу управління суспільством. Суб'єктами цих відносин є політичні інститути і організації, політичні лідери, представники політичної еліти і, звичайно, громадяни. Це також відносини, які пов'язані з боротьбою за політичну владу: її завоювання, утримання, реалізацію. Така боротьба (і породжувани нею відносини) у явній, або прихованій формі відбувається в політичній системі будь-якої країни. Вони мають, як правило, формалізований, тобто заснований на існуючих правових нормах характер. Однак, поруч з ними в політичній системі нерідко виникають й розвиваються неформальні відносини, які не закріплені в існуючих у суспільстві правових нормах. Їхнє значення не слід зменшувати, тому що, як свідчить практика, вони відіграють чималу роль в житті політичної системи.

Політико-ідеологічна підсистема включає політичні концепції, теорії, погляди. Вони складають основу створення й розвитку суспільно-політичних інститутів, політико-правових норм, удосконалення політичних відносин та всієї політичної системи. Ця підсистема грає істотну роль у визначенні політичних цілей та шляхів їхнього досягнення, стратегічного політичного курсу, у вирішенні багаточисельних політичних проблем, які виникають в суспільстві.

Така структура (чотири підсистеми) прослідковується і в політичній системі будь-якого суспільства, але в конкретних умовах різних країн означені підсистеми складаються й функціонують в різних формах. Це зумовлено специфічними умовами держави. Наприклад, всі названі підсистеми є у політичній системі США, Росії, України, але у своєму конкретному наповненні вони різні.

Слід зазначити, що розробка теорії політичних систем розпочалася відносно недавно, хоча сам термін «політична система» знаходимо вже у працях Аристотеля. Ґрунтовні дослідження щодо політичної системи розпочалися

у західній науковій думці всередині 50-х років XX століття, завдяки біхевіористському підходу до аналізу політики, а також використанню **системного і структурно-функціонального методів дослідження**. Нагадаємо, що до основних досягнень біхевіористського методу належать: розгляд «політичної поведінки» як основного суб'єкта дослідження; максимальне застосування статистичних і кількісних даних.

Системний підхід у політології вперше був використаний відомим американським вченим **Девідом Істоном**. Він прагнув побудувати цілісну теорію, яка ґрунтується на вивченні «прямих і зворотних» зв'язків між політичною системою і її зовнішнім середовищем, запозичуючи кібернетичний принцип «чорного ящика» і «зворотного зв'язку», застосовуючи, тим самим, у ході концептуалізації системний підхід і елементи загальної «теорії систем». Для побудови теоретичної моделі Д.Істон використовує чотири базові категорії: «**політична система**», «**середовище**», «**реакція системи на вплив середовища**», «**зворотний зв'язок**» або вплив системи на середовище.

Відповідно до цієї моделі механізм функціонування політичної системи включає чотири фази:

по-перше, це «введення», вплив зовнішнього середовища на політичну систему у формі вимог і підтримки. Наприклад, це можуть бути вимоги населення знизити податки;

по-друге, конверсія (або перетворення) соціальних вимог у підготовку альтернативних рішень, які є певним реагуванням уряду;

по-третє, це «виведення», прийняття рішень і їх реалізація у формі практичних акцій;

по-четверте, результати діяльності уряду, що впливають на зовнішнє середовище через зворотний зв'язок.

Таким чином, політична система є «**відкритою системою**», яка одержує постійні імпульси від навколишнього середовища, її основною метою є виживання і збереження сталості системи через адаптацію і пристосування до середовища.

Окрім Д. Істона, на Заході активно розробляли теорію політичної системи **Г. Алмонд і К. Дойч**. Г. Алмонд запропонував так звану **функціональну модель політичної системи**. Вона має деяку подібність з моделлю Д. Істона, хоча при цьому у них є і суттєві відмінності.

У своїй моделі Г. Алмонд виділяє **аналітичні рівні** (або блоки), пов'язуючи групи функцій макросистеми з діяльністю окремих інститутів, груп і навіть індивідів, включених у системну організацію як її елементи.

Перший блок, так званий «**рівень процесу**», пов'язаний з «введенням», тобто з впливом середовища на політичну систему. Це виявляється у здійсненні політичними інститутами тих чи інших функцій, причому в динамічному, процесуальному розрізі:

- артикуляція інтересів (групові об'єднання);
- агрегування інтересів (партії);
- вироблення політичного курсу (парламент);
- здійснення політики (уряд);
- арбітраж (судові органи).

Другий блок — «рівень системи» — характеризує адаптацію суспільства до політичної системи, від якої залежить перспективи її стабільного відтворення або навпаки, радикальних змін. Це виявляється безпосередньо у функціях політичної системи:

- «функція соціалізації» індивідів до стандартів і цінностей політичної системи;
- «функція рекрутування» прибічників або супротивників системи, активних і пасивних громадян, включає тих, хто потім професійно буде займатися політичною діяльністю;
- «функція політичної комунікації», яка забезпечується за допомогою інформаційної, пропагандистської і маніпулятивної роботи ЗМІ та інших організацій.

І, нарешті, в третьому блоці («рівень управління») вирішуються завдання, які пов'язані з управлінням колективними ресурсами суспільства:

- «добуванням» (або засвоєнням);
- «структурним регулюванням»;
- «розподіленням».

Цікаво, що ця концепція політичного «кругообігу», циклічного функціонування політичної системи була особливо поширена в США і Європі у 50–60 рр. XX століття, і, як це на перший погляд не парадоксально, не менш популярна у 70 — першій половині 80-х роках в СРСР.

Слід також згадати і К. Дойча, який розробив «інформаційно-кібернетичну модель» політичної системи, тобто здійснив спробу інтерпретувати політичне життя крізь призму кібернетичного аналізу і комунікативних механізмів.

Водночас слід відзначити, що всяка політична система формується не тільки під впливом соціально-економічної структури суспільства, а й цілого комплексу умов і факторів. Так, відомий польський політолог А. Боднер переконливо показав історичну обумовленість політичних систем. Він визначив п'ять факторів, які впливають на формування систем:

- безперервність природного середовища, в якому живе ця нація або її окрема група;
- матеріальні продукти її діяльності;
- сукупність цінностей і зразків поведінки, знання і уявлення про світ, які передаються від покоління до покоління;
- громадські інститути, які кожне покоління сприймає як дане;
- зовнішнє середовище націй, яке створює разом з нею певне коло цивілізації і культури а також політичні умови.

Таким чином, **політична система**, будучи обумовленою соціально-економічними структурами, виступав стосовно них і всього соціального середовища як ціле, функціонує як відносно самостійний комплекс соціальних інститутів і політичних відносин. Вона має своє життя, свої закономірності, що визначаються наявністю спеціальних структурних зв'язків, ролей, функцій, а також закріпленням і регулюванням їх особливими нормами — правовими і політичними.

Основні функції політичної системи — це:

- визначення мети і завдань розвитку суспільства, вироблення програм його життєдіяльності;
- мобілізація ресурсів суспільства для досягнення поставлених завдань;

- інтеграція всіх елементів суспільства, підтримування його цілісності та стабільності;
- обов'язковий для всіх громадян розподіл цінностей у суспільстві.

Підсумовуючи вищезазначене, ще раз відзначимо, що політична система є сукупність інститутів і органів, які формують і втілюють в життя колективні цілі суспільства або утворюючих його груп за допомогою політичної влади і управління. Уряди, або держави — це частини політичної системи, які забезпечують вироблення політичного курсу. Рішення уряду звичайно підкріплюються легітимним підкоренням.

Уряди займаються багатьма речами — від створення системи шкільної освіти і управління нею до підтримки громадського порядку і ведення військових дій. Здійснення цих багаточисельних форм урядової діяльності відбувається через спеціалізовані органи, або структури, — парламенти, чиновництво, адміністративні установи і суди. Дані структури виконують функції, які в свою чергу дозволяють уряду формулювати і проводити політичний курс, а також забезпечувати його втілення в життя. Політичні курси відображають цілі, спеціалізовані органи надають засоби для їх досягнення.

2.2. Етапи становлення політичної системи сучасної України

Попередні етапи політичного розвитку України характеризувалися необхідністю, з одного боку, демонтувати інститути радянської адміністративної системи, а з другого, — створити нові політичні структури, які б функціонували на демократичних засадах.

Першим умовним етапом становлення політичної системи українського суспільства можна вважати період з 1990 по 1991 рік, коли відбулося юридичне закріплення державності України, визначення її міжнародно-правового статусу та формування органів влади після прийняття Декларації про державний суверенітет.

Першими кроками в цьому напрямі стали:

- ліквідація монополії на формування державної політики з боку КПРС;
- поступовий перехід діяльності органів управління з республіканського (як частини Радянського Союзу) на державницький рівень (як суверенної держави);
- впровадження інституту Президента, визначення Президента вищою посадовою особою та главою виконавчої влади.

Принципового значення для майбутнього становлення нової політичної системи України набув той факт, що вперше за часів існування СРСР вибори до Верховної Ради відбулися в умовах ідеологічного плюралізму та мали переважно демократичний характер. В них взяли участь представники різних громадсько-політичних рухів, що відповідало основоположному **принципу парламентаризму** — принципу представництва різноманітних суспільних інтересів. Враховуючи, що в цей час суспільні інтереси зосереджувалися головним чином на питаннях ідеологічного характеру та поділялися переважно по лінії «ліві — праві», можна вважати, що представництво суспільних інтересів у Верховній Раді першого скликання, було переважно їм адекватним.

Другим етапом формування конституційних основ політичної системи України можна вважати період з грудня 1991 по липень 1994 рр., для якого характерним було значне загострення кризи влади. Побудова структур, відповідальних за формування державної політики, і реформа органів управління супроводжувалися численними суперечностями а, подекуди, і відходом до колишніх радянських інститутів управління. Це часом породжувало законотворчу конфліктність.

Сказане стосується, наприклад, введення інституту представника Президента у 1992 р., який ставив вищою посадовою особою на місцях. Однак у 1994 р. згідно із Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» визначалося, що обласні та районні ради одночасно виконують функції органів державної влади. Цей закон надавав право створювати виконавчі комітети, відмінивши чинність інституту Представника Президента.

Стосунки між Верховною Радою та главою держави також мали конфліктний характер і розвивалися переважно за схемою «Сильний Парламент — слабкий Президент». Рівень впливу Президента України на внутрішні процеси у Парламенті був незначним. Конфлікт мав мляво плинний характер з періодичним загостренням.

У результаті таких внутрішньополітичних конфліктів тривалий час країна не мала власної Конституції, а тодішній механізм владних відносин переживав системну кризу. Відбулося послаблення позицій Президента України Л. Кравчука, його поразка на виборах 1994р.

Третій етап формування політичної системи України тривав від 1994 до 2002 року. Виродовж цього періоду була прийнята нова Конституція України, яка визначила базові політико-правові умови функціонування держави, основні політичні та економічні права громадян. Цей період характеризується прийняттям низки законів, які вибудували кістяк політичної системи суспільства. Це, зокрема, закони, що регламентують діяльність регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, партій, громадських об'єднань, виборчий процес тощо.

Головним підсумком пройденого історичного шляху стало створення і функціонування політичних інститутів і відносин, які не мали аналогів у минулому. Поступово у практику суспільного життя почали втілюватися механізми демократії.

Проте, з часом суспільна практика, зокрема численні конфлікти між законодавчою та виконавчою гілками влади, виявила **неповноту та недосконалість існуючої моделі державної влади**. Водночас, запровадження пропорційного елементу до виборчої системи активізувало увагу до політичних партій з боку представників бізнесових кіл, оскільки для них відкрилася можливість пройти до Парламенту не шляхом особистої виборчої компанії, а внесенням коштів за «прохідне місце» в партійні списки (за оцінками засобів масової інформації, ціна «прохідного місця» у списку (не нижче дев'ятого) становила близько 500 тис. дол. і приблизно дорівнювали ціні компанії у мажоритарному окрузі (залежно від місцевості). Цим та іншими чинниками (зокрема, необхідністю захисту своїх бізнесових інтересів, отримання депутатської недоторканності) можна пояснити значне зростання у Верховній Раді частки підприємців, і ця тенденція у майбутньому набула сталого характеру. Дана обставина об'єктивно підвищила рівень лобізму в законодавчому процесі і посилила вплив бізнесових кіл на органи державної влади.

Слід особливо підкреслити, що в цей період було зроблено спробу провести відповідне реформування політичної системи за допомогою Всеукраїнського референдуму 2000 року. Як відомо, в той час була надія, що позитивне вирішення питань, що виносяться на референдум, сприятиме:

- створенню механізму чіткішої реалізації конституційного принципу народовладдя в Україні, забезпеченню дійового контролю з боку народу за парламентом;
- приведенню національного законодавства у відповідність зі світовою практикою щодо обмеження недоторканності народних депутатів України. При цьому не йшлося про її повне скасування, а про обмеження, що мало б поставити перешкоди криміналізації політичного процесу;
- підвищенню працездатності Верховної Ради через зменшення кількості народних депутатів;
- забезпеченню повнішого врахування інтересів регіонів у діяльності Верховної Ради України через запровадження двопалатної структури парламенту;
- забезпеченню справжнього народовладдя через пропозицію затверджувати Основний Закон держави всеукраїнським референдумом. Референдумна форма прийняття Конституції забезпечує найвищий рівень її легітимності, оскільки як механізм прямої демократії референдум є первинним і вищим відносно інститутів представницької демократії. Конституція, ухвалена через референдум, є досконалішою, оскільки всенародне обговорення дає можливість зменшити кількість помилок.

Як відомо, Конституційний Суд України визнав неконституційним перше питання референдуму, де йшлося про висловлення недовіри Верховній Раді України XIV скликання і внесення у зв'язку з цим доповнення до ч. 2 ст. 90 Конституції України та шосте питання щодо можливості прийняття Конституції України всеукраїнським референдумом. Водночас він не погодився з аргументами противників проведення референдуму і визнав його конституційність, а питання, що виносилися на всенародне голосування, у разі їхнього схвалення «обов'язковими для виконання».

На жаль, спроба здійснити реформу політичної системи не отримала логічного завершення. Виник **політико-правовий парадокс**, коли волевиявлення народу не набуло правового втілення через неспроможність Верховної Ради на результативне голосування, позаяк ні в Конституції, ні в інших законах не існує норми відповідальності за те, що парламент не виконує рішень референдуму.

Початком наступного етапу формування політичної системи стали проголошені 24 серпня 2002 року Президентом України ініціативи щодо проведення кардинальної політичної реформи, які були остаточно сформульовані у законопроекті «Про внесення змін до Конституції України» від 5 березня 2003 року.

Основні чинники, які ставлять на порядок денний здійснення політичної реформи.

1. Існуюча система влади недостатньо може гарантувати належне забезпечення конституційних прав і свобод громадян. Не діє ефективний механізм представництва інтересів різних верств населення у формуванні та здійсненні державної політики.

2. На тлі недостатньої сформованості соціально-класових відносин та низь-

кого матеріального становища широких верств населення політична сфера дедалі більше стає предметом вливу окремих політико-адміністративних та олігархічних груп. Якщо ці тенденції не зупинити, то принаймні у найближчі роки представницька влада буде ареною зіткненню корпоративних інтересів вузького кола так званих політико-економічних холдингів. У перспективі це загрожує становленню своєрідної корпоративної демократії.

3. Все це сприяє формуванню сублегальних владних структур, які приватизують найважливіші функції держави, комерціалізують діяльність багатьох інститутів.

Сучасне становище політичної системи українського суспільства справедливо викликає незадоволення як з боку владних структур, так і широких кіл громадськості. В громадській думці і серед політичної еліти формується стійке переконання: **політична система потребує кардинальних трансформацій**, зміст яких має стати предметом виважених рішень і ретельних політико-правових досліджень, а не політичного протистояння. На порядку денному — визначення негативних тенденцій, які існують у політичній сфері і потребують якнайшвидшого подолання з метою забезпечення динамічного суспільного розвитку.

Політична система, сформована за останні роки, має певні **формальні ознаки демократичності**. Однак за своїм змістом в Україні формується антидемократична й антисоціальна політична система. Якщо не переломити ці негативні процеси, системі державного управління загрожує небезпека перетворення на замкнуту саму на себе сферу. Відтак, потрібно докласти чимало зусиль, щоб закритість державного управління від громадської критики залишилась у минулому.

2.3. Пріоритети реформування політичної системи України

Питання реформування політичної системи нині є головним у плані розуміння перспектив національно-державного розвитку України. З огляду на це оцінка Президентом нинішньої системи влади у формі президентсько-парламентської моделі правління як недосконалої та глибоко конфліктної в умовах українського сьогодення є об'єктивною. Саме усуненню цього системного внутрішнього конфлікту між гілками влади і покликана сприяти **політична реформа, спрямована на створення ефективної та відповідальної системи влади за типом якісного європейського інструменту управління суспільством**:

По-перше, сьогодні система влади відіграє ключову роль у світовій конкуренції. Вона акумулює найкращий досвід та ідеї, є, так би мовити, поводитирем нації. Тому влада, найперше, повинна будувати свою політику, виходячи виключно із загальноукраїнських національних інтересів.

По-друге, сучасна влада наразі являє собою певні команди в уряді, парламенті, в оточенні Президента, в результаті чого відбувається розгортання внутрішньої конкуренції, замість того, аби вести чесні конкурентні змагання, наприклад, за перспективні національні проекти.

По-третє, влада має бути максимально ефективною у відстоюванні інтересів громадськості.

І, нарешті, одним із найголовніших завдань влади в будь-якій країні є забезпечення політичної стабільності і політичної консолідації. Це принципове

завдання вирішується на демократичних засадах тільки тоді, коли влада є прозорою, зрозумілою і відповідальною перед суспільством.

Сьогодні на порядку денному стоїть завдання відбудувати такі політико-правові умови життєдіяльності української держави, які б надали динамічного прискорення демократичним перетворенням у політичній сфері, сформували якісно новий рівень консолідованої відповідальності всіх гілок і структур влади перед громадянами щодо вироблення та впровадження державної політики, забезпечили ефективність державного управління в ринкових умовах і сприяли становленню політичної стабільності і консолідації суспільства.

Водночас, здійснення перетворень у політичній сфері має відбуватися з урахуванням тих переваг і ризиків, що їх несуть у собі нововведення. Зокрема, зводити реформу політичної системи лише до механічного перерозподілу владних повноважень, як це іноді вважається, було б вкрай помилковим. Смісл перетворень полягає якраз у тому, щоб раз і назавжди позбавити країну від страху 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 повинно стати не посилення повноважень Президента чи розширення прав парламенту. Основна ціль прийдешніх змін полягає у тому, щоб вивільнити владу від функцій, які не властиві їй за природою — від функції зального контролера і функції універсального «даху». Це піде на користь країні в цілому, оскільки з'явиться стимул для ініціативи й діловитості у всіх сферах життя. Це піде на користь і владі, оскільки дозволить їй зосереджуватися на виконанні основних завдань.

В результаті запропонованої реформи суспільство має прийти до політичної системи, що відповідає найбільш поширеній у демократичних країнах Європи парламентсько-президентській моделі на відміну від президентсько-парламентської, яка сформована в Україні.

Треба відзначити, що у світовій практиці на сьогодні не існує чіткого поділу між президентсько-парламентською і парламентсько-президентською формами правління, а грані, що відрізняють їх, досить умовні і нечіткі. Критерії поділу визначаються тією кількістю повноважень, які є в парламенті, президенті та голові уряду. В основному це стосується домінування одного з цих органів у таких процесах:

- формуванні уряду;
- затвердженні бюджету;
- розпуску парламенту;
- призначенні членів виконавчої влади;
- законодавчій ініціативі.

Парламентсько-президентська форма правління дає змогу до певної міри збалансувати різні важелі влади, що домінують у класичних формах республіки (парламентській і президентській). Разом з тим, у тій чи іншій моделі можна виокремити певні переваги і недоліки, якщо виділити такі критерії:

- стан суспільства, за якого оцінюється ефективність певної форми правління;
- структура влади;
- її стійкість особистісна залежність (харизматичний ефект);
- стан громадянського суспільства і можливості його розвитку;

- прийняття управлінських рішень;
- демократичність;
- вплив на владу;
- соціальна база влади;
- її політична підтримка;
- накопичений досвід.

Звернемося до таблиць, щоб порівняти переваги і недоліки зазначених моделей правління за вказаними критеріями.

Переваги і недоліки президентсько-парламентської форми правління

Критерії порівняння	Переваги	Недоліки
Стан суспільства	Ефективність в екстремальних умовах	Проблеми функціонування в нормальних ситуаціях
Структура влади	Централізація і зростання ролі виконавчої влади, наявність завершеної вертикалі влади	Розбіжність і конфлікт між законодавчою і виконавчою владами
Стійкість влади	Стійкість влади	Негнучкість влади
Особиста залежність влади	Ефективна для харизматичної і конструктивної особистості Президента	Залежність влади від недоліків особистості Президента
Громадянське суспільство	Можливість стимулювання громадянського суспільства Президентом	Тиск на владу з боку громадянського суспільства
Прийняття рішень	Швидкість прийняття рішень	Менша легітимність рішень
Демократичність	Персональна відповідальність	Небезпека авторитаризму і суб'єктивізму
Вплив на владу	Пряме звернення до Президента	Вплив випадкових чинників і фінансово-олігархічних груп
Громадська злагода	Недопущення хаосу	Антипрезидентський характер політичної боротьби
Можливості реформ	Реформування верхніх ешелонів виконавчої влади	Звуження можливості реформування середніх і нижчих рівнів управління
Соціальна база	Визначається чисельністю виборців, які віддали свої голоси Президенту на виборах	Незгода інших виборців з результатами вибору
Політична підтримка	Опора на адміністративні структури і певні політичні партії	Недостатня підтримка Президента в окремих регіонах і політичних структурах
Накопичений досвід	Досвід в умовах першого десятиліття становлення держави	Недостатність досвіду, наявність суттєвих негативних елементів

Зважаючи на наведені міркування, можна зробити висновки, що президентсько-парламентська форма правління має **істотні недоліки**, а саме:

- вона не стимулює процеси внутрішньої інтеграції, стабілізації й розвитку українського суспільства;

- не гармонізує відносини між законодавчою і виконавчою владою;
- не сприяє досягненню прозорості, зрозумілості й відповідальності державної влади;
- має значний вплив випадковостей, суб'єктивних чинників, фінансово-олігархічних груп;
- не захищена від небезпеки авторитаризму і суб'єктивізму;
- характеризується залежністю виконавчої влади від Президента, що часто приводить до конфліктів із законодавчою владою тощо.

Серед переваг президентсько-парламентської моделі правління відзначимо наявність завершеної вертикалі влади, персональну відповідальність, швидкість прийняття рішень тощо.

Переваги і недоліки парламентсько-президентської форми правління

Критерії порівняння	Переваги	Недоліки
Стан суспільства	Ефективна в умовах нормального розвитку	Складності в екстремальних ситуаціях
Структура влади	Зростання статусу голови Верховної Ради, що додає значну конкурентноздатність законодавчій галузі влади	Утвердження статусу голови Верховної Ради з повноваженнями, меншими, ніж у президентських республіках
Стійкість влади	Гнучкість влади	Нестійкість влади
Особистісна залежність влади	Незалежність влади від особистості Президента	Знеособленість влади
Громадянське суспільство	Зняття адміністративних бар'єрів задля розвитку громадянського суспільства	Посилення тиску на Верховну Раду з боку опозиційних рухів
Прийняття рішень	Великий рівень легітимності рішень	Повільність прийняття рішень
Демократичність	Зростання в суспільстві ролі парламенту і депутатів	Посилення можливості колективної безвідповідальності
Вплив на владу	Значний вплив політичних партій	Слабкість і подрібненість багатопартійної системи
Громадська згода	Досягнення соціальної згоди	Небезпека тихого сповзання до хаосу
Можливості реформ	Розширення можливості проведення реформ	Посилення декларативності реформ
Соціальна база	Широка соціальна підтримка Верховної Ради	Зниження підтримки Верховної Ради за умови неподолання кризових процесів
Політична підтримка	Широка політична підтримка	Втрата політичної підтримки у випадку погіршення ситуації в країні
Накопичений досвід	Великий позитивний досвід європейських країн	Обмаль власного досвіду парламентаризму

Виходячи з даної таблиці можна зробити висновки щодо ефективності парламентсько-президентської форми правління порівняно з президентсько-парламентською. Така форма правління:

- ефективніша в періоди реформування суспільства;
- сприяє зростанню конкурентноздатності законодавчої влади щодо виконавчої;
- сприяє демократизації суспільства, розвитку багатопартійної системи і становленню громадянського суспільства;
- відповідає історичним традиціям становлення української державності;
- отримує більшу підтримку з боку населення, політичних еліт, сприяє зміцненню громадської злагоди;

В парламентсько-президентській республіці формування органів влади і реалізація ними владних повноважень відбувається за такою **процедурою**:

- у процесі вільних виборів, що відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, виборці обирають до парламенту депутатів від тих чи інших політичних партій;
- у такий же спосіб в процесі всенародного голосування обирається президент країни (глава держави). Разом з тим є приклади коли в тій чи іншій країні главу держави обирають парламенти, тобто за процедурою непрямих виборів;
- партії, які отримують найбільшу підтримку виборців, створюють у парламенті свої фракції, які і формують парламентську більшість;
- парламентська більшість на основі домовленостей між фракціями, що входять до її складу, відповідно до їх чисельності в складі парламенту формує партійний або коаліційний уряд;
- парламентська більшість та створений нею уряд становлять серцевину влади за рахунок отримання ними з боку парламенту певних повноважень, а саме:
- парламент дістає право на призначення глави уряду шляхом узгодження його кандидатури з парламентською більшістю, яку вносить на затвердження президент;
- затвердженню парламентом підлягає і склад уряду, за діяльність якого парламент несе повну відповідальність, тим самим чітко розподіляється як право, так і відповідальність представницького органу влади;
- за урядом закріплюється право на призначення керівників інших центральних органів виконавчої влади, тим самим забезпечується вертикаль владних повноважень;
- всенародний обраний президент виступає як гарант конституційних прав і свобод громадян, незалежності та територіальної цілісності держави;
- він є верховним Головнокомандуючим збройних сил країни та представником держави на міжнародному рівні;
- для виконання означених функцій президент, згідно з конституцією держави, має певне коло повноважень, які можуть бути або незначними, або більш суттєвими. Проте за всіх умов уряд залишається відповідальним перед парламентом.

Водночас в конституції країни мають бути передбачені гарантії стабільного функціонування такої конструкції влади.

Що це означає на практиці?

По-перше, коаліція депутатських фракцій і депутатських груп, які складають більшість від конституційного складу Верховної Ради, формуватимуть уряд і, відповідно, братимуть на себе відповідальність за соціально-економічну ситуацію в країні.

По-друге, президент отримує право контролювати дієздатність парламенту. Тобто в тому разі, коли парламент неспроможний чи то сформувати коаліцію більшості, яка візьме на себе відповідальність, чи не зможе сформувати уряд — тоді президент матиме право розпустити парламент і звернутись до народу, щоб народ обрав інших, більш відповідальних депутатів.

По-третє, в таких умовах зростає роль політичних партій. Саме вони пропонуватимуть суспільству той чи інший шлях, отже і відповідатимуть перед виборцями за результати діяльності уряду, який сформували. Відповідатимуть своїм провалом на виборах, якщо їхня політика виявиться хибною. Втім, остаточне рішення з цього приводу — як і щодо інших конституційних змін — приймати парламенту.

В результаті реформи важливо встановити рівновагу між громадянином, суспільством і державою. Поки що у нас домінує навіть не держава, а чиновник, який її уособлює і, будьмо відвертими до кінця, нерідко компрометує.

Єдиним захистом від цього може стати така система державного управління, яка гарантує ефективність, відкритість та підконтрольність влади народові. За такої форми державного правління гілки влади перебувають у постійному динамічному взаємозв'язку, пошуку компромісу і рівноваги. У цьому разі система правління діє ефективно, однак трапляється, що питання про місце і роль кожної гілок влади набуває конфліктних форм. Таким чином здійснення реформи політичної системи через перехід до парламентарсько-президентської форми правління має бути націлене на чіткий прагматичний результат, а саме: на створення таким чином здійснення реформи політичної системи через правових, інституційних, світоглядних та комунікативних умов підвищення ефективності державного управління.

Основні пріоритети змін у політичній системі:

1. В інституційному аспекті політична реформа, передусім, пов'язана з реформою центральних органів влади, зокрема Кабінету Міністрів, і полягає в формуванні згідно з вимогами і специфікою роботи коаліційного уряду.

Суттєвим у здійсненні політичної реформи є з'ясування політико-правових умов формування коаліційного уряду та парламентської більшості (проурядової коаліції).

Коаліційний уряд є характерною ознакою європейських демократичних країн. Зараз ми набули першого досвіду створення уряду на підставі парламентської коаліційної більшості. Але необхідно, щоб принцип коаліційного формування уряду був належним чином регламентований відповідною нормативною базою.

Першою політико-правовою умовою створення коаліційного уряду має бути наявність стійкої політичної сили, яка на парламентських виборах змогла б

отримати достатню кількість мандатів, що забезпечило б результативне голосування у Верховній Раді.

Наступною умовою є **здатність парламентських фракцій і груп створювати стійку інституціолізовану більшість у самій Верховній Раді**. Якщо жодна політична сила на виборах не «набирає» достатньої кількості мандатів, різні фракції об'єднуються на базі погодження програм з метою формування проурядової коаліції.

На порядку денному стоїть завдання правового визначення статусу членів уряду і міністрів як політичних посад. Оскільки парламентські партії делегують своїх представників в уряд, то належним чином має бути розроблений механізм політичної відповідальності за їхню діяльність.

2. Не менш важливою є **нормативна складова політичної реформи**, яка полягає у розробці низки законів, що регламентують діяльність органів влади. Створення правового простору, який унеможливує використання в суспільній діяльності так званого «адміністративного ресурсу», є метою реформування політичної системи.

3. Здійснити будь-які зміни у політичній системі неможливо без адміністративної реформи. Одним із першочергових пріоритетів адміністративної реформи є необхідність визначення чітких принципів **регіональної політики**. Для центру не повинно бути, так би мовити, «регіонів-улюбленців» у наданні якихось пільг або створенні режиму найбільшого сприяння. Подолання асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів має стати стратегічною метою регіональної політики. До завдань регіональної політики також належить вимога ефективної державної підтримки органів місцевого самоврядування, зміцнення податкової бази формування місцевих бюджетів, що дозволило б органам місцевого самоврядування здійснювати у повному обсязі закріплені за ними повноваження.

4. На порядку денному необхідність кардинальних трансформацій у **світоглядній (або ціннісній) складовій політичної системи**. В нашому суспільстві ще відсутня громадська згода щодо стратегічних шляхів подальшого історичного розвитку. Це нормальне явище для країни, яка робить перші кроки в адаптації демократичних норм громадського життя. Водночас доводиться констатувати, що в суспільстві набирає обертів небезпечний процес «висмоктування» цінностей державності. Необхідно призупинити прогресуючий негативизм масової свідомості стосовно державної влади. Назріла потреба впровадження « нової » ідеології модернізації українського суспільства. Зміст цієї ідеології має стати предметом широкого громадського обговорення. Вочевидь, що це не повинно бути якимось черговим штучним відтворенням, народженим у кабінетах. Основною політичною цінністю « нової » ідеології модернізації має стати визнання того, що економічне зростання повинно здійснюватися в інтересах усіх верств населення і не сприяти збільшенню матеріального розшарування в суспільстві.

5. Неможливо досягнути успіху у здійсненні політичної модернізації без належної уваги до комунікативної компоненти політичної системи. На сьогодні відсутні сталі комунікації між державною владою і населенням. У масовій свідомості панують викривлені уявлення про зміст процесів, що відбуваються в суспільстві. Особливу небезпеку становить низький рівень політичної освіченості та громадянської культури молодого покоління. Відтак, потрібна системна

просвітницька робота з поширення основ політичних знань. Налагодження ефективних комунікативних зв'язків у суспільстві має стати пріоритетом політичної модернізації на найближчі роки.

Настав час докорінно змінити технології, які використовуються у спілкуванні влади з населенням. Ці зміни, зокрема, мають відбутися у напрямку використання здобутків світового досвіду формування позитивного іміджу органів влади в громадській свідомості. У своїй інформаційно-аналітичній роботі центральні й регіональні органи влади повинні відійти від знайомих з минулих часів пропагандистських прийомів. **Діалог, відкритість, професіоналізм і взаємоповага**, які притаманні рівноправним учасникам суспільного процесу, мають стати нормами у роботі державних органів влади зі ЗМІ.

Держава дедалі більше втрачає важелі впливу на процеси, що відбуваються в інформаційному просторі. Тому частиною реформування політичної системи має стати розробка відповідного Інформаційного кодексу України. В цьому документі, зокрема, необхідно дати правову оцінку негативним явищам таким як маніпулювання суспільною свідомістю, дезінформація громадської думки, інформаційний монополізм, інформаційна війна тощо.

Логіка реформування політичної системи й подальшого демократичного розвитку України переконують в необхідності впровадження **пропорційної виборчої системи**, перехід до якої є одним із принципових пріоритетів політичної модернізації суспільства. Реформування всієї владної конструкції: в державі, перехід до парламентсько-президентської республіки закономірно передбачають необхідність впровадження виборчої системи, що гарантувала б створення такого складу парламенту, який відобразить увесь спектр громадської думки, а головне — забезпечить створення коаліційного уряду. Тобто, зовнішня і внутрішня політика вищого органу виконавчої влади, яким за Конституцією є Кабінет Міністрів, має безпосередньо спиратись на волю народу в особі його повноважних представників-парламентаріїв.

А це, як свідчить досвід багатьох європейських держав, можливе лише за умови переходу до **пропорційної виборчої системи**. В українському суспільстві є розуміння необхідності впровадження пропорційної системи, але й є і несприйняття партійних списків. Наразі багато хто з наших співгромадян розуміє пропорційні вибори саме як вибори за партійними списками, хоч, насправді, питання в тому, якому саме з її різновидів варто віддати перевагу. Наприклад, у «мажоритарній» Великій Британії виборча система, за великим рахунком, є значною мірою пропорційною, адже голосуючи за того чи іншого кандидата, виборці традиційно вирішують, якій з двох найпотужніших партій — консервативній чи лейбористській — надати перевагу.

Втім, чимало наших сусідів по європейському дому впродовж більш як сторіччя обирають парламенти саме за пропорційною системою. Перші виборчі системи на базі пропорційного представництва виникли в Європі ще на межі XIX та XX сторіч.

Перехід до пропорційних виборчих систем там був **зумовлений**:

по-перше, прагненням забезпечити участь релігійних та національних меншин в обранні представницької влади;

по-друге, поступом демократії.

Розширення виборчих прав громадян спричинило виникнення нових політичних сил, що воліли зайняти гідне місце в системі влади, в той час як «старі» партії намагались залучити до лав своїх прихильників представників тих соціальних груп, які глрше отримали право обирати. Саме пропорційні вибори 1892 року примирили католиків і кальвіністів у швейцарській Женеві. Пропорційний розподіл голосів виборців допоміг у 1899 році бельгійцям пом'якшити етнічні протиріччя, сприяв зміцненню національної єдності та формуванню політичної нації. Своєрідний варіант пропорційного представництва використовують у Німеччині, перевагу пропорційній системі надають Фінляндія (з 1906 р., тоді країна ще входила до складу Російської імперії), Швеція (з 1911 р.), Нідерланди (з 1918 р.), Данія (з 1920 р.), Норвегія (з 1921 р.).

Системи пропорційного представництва — а кількість їхніх різновидів значно перевищує мажоритарні — передбачають, що депутатські місця в парламенті розподіляються між партіями, які брали участь у виборах, у відповідності із кількістю голосів, отриманою кожною з цих політичних сил. Отже, така система передбачає можливість утворення лише **багатомандатних** (їх ще називають поліномінальних) виборчих округів кількістю — від одного, коли створюється загальнодержавний виборчий округ, до багатьох — так звана система роз'єданого електорату. Кожен з цих округів, які утворюються у відповідності з адміністративно-територіальним поділом у державі, має певну кількість місць у парламенті.

Слід зважити, що кожен з депутатів, які отримують мандати за підсумками пропорційного розподілу голосів виборців, є представником народу в цілому, а не «свого» округу, репрезентує інтереси виборців країни, а не окремого регіону. Відтак, обрана модель пропорційних виборів має стимулювати розвиток політичної системи країни в такому напрямку, щоб провідні партії мали суттєву підтримку на Сході й Заході, в центрі й глибинці.

Аби утримати від участі у виборах партії-фантоми — малопотужні й непопулярні — виборчі системи багатьох країн передбачають і такий доволі ефективний засіб, як виборча грошова застава. Партії, яким не вдалося подолати встановлений відсотковий бар'єр, втрачають заставлені кошти, на відміну від тих, кого підтримали виборці. Аналогічні механізми, як ми знаємо, досить ефективно спрацьовують і у мажоритарних та змішаних моделях.

Пропорційні виборчі системи розрізняються також за **способами формування виборчих списків**. Наприклад, система так званих **жорстких списків** передбачає голосування за сформований партією список, де кожен з кандидатів посідає відповідне місце, що не може бути змінене протягом виборів. Досить поширеною (Бельгія, Данія, Нідерланди, Польща) є **система напівжорстких списків** (так зване преференційне голосування), коли виборець не лише голосує за той чи інший партійний список, а й визначає кандидатів з нього, яким надає перевагу, тобто **преференцію**. Кандидат, який за підсумками виборів отримав найбільші преференції, просувається на більш чільне місце у списку. Натомість у Швейцарії (а до реформи 90-х років і в Італії) використовуються **вільні списки** — виборці самі визначають місце у партійному списку того чи іншого кандидата, тобто його рейтинг. Варто додати до цього переліку ще й систему так званого **панаширування** /панашанажу/, коли виборець може обирати

кандидатури з різних списків, складаючи свій власний, за який і голосує (Австрія, Ірландія).

Водночас, напевно чи пропорційна система сама по собі є запорукою створення дійсно сильних, авторитетних партій та зникнення з політичної арени «диванних» угруповань. Для цього потрібно зробити подальші кроки, внести відповідні корективи в Закон про партії, передбачивши, що для партій, які на виборах набрали, припустимо, менш, ніж один відсоток голосів виборців, анулюється їхня державна реєстрація. Тобто змусивши дрібні політичні сили шукати захисту в потужних, популярних структурах.

Особливо слід відзначити, що нині тільки-но закріплюється наша державність, економіка перебуває в незбалансованому стані, а розвиток соціальної сфери ні в якому разі не може задовольнити громадян, тож важливо досягти згоди в суспільстві і вселити в націю впевненість у своєму майбутньому. Для цього слід мобілізувати волю і зусилля всього народу навколо прозорої та ефективної державної політики. Адже цю політику мають здійснювати всі інститути політичної влади.

Зміна форми правління в країні — питання ні в якому разі не революційне, а **еволюційне**. Воно залежить від багатьох факторів: доцільності нововведення на конкретному етапі розвитку суспільства, реальної, а не теоретичної готовності всіх без винятку учасників політичного процесу до такого кроку, вміння політичних сил вдаватися до тривалих компромісів. Тому це питання надто складне, щоб вирішувати його безапеляційно-однозначно, як кажуть, з «шаблями наголо».

І влада, і опозиційні сили відстоюють необхідність політичної реформи, яка має поліпшити життя простих людей. І у тих, і у інших є своє розуміння змісту, процесу і пріоритетів реформування політичної системи. Важливо навчитися слухати один одного, враховувати аргументи і доказовість тієї чи іншої сторони, шукати вивірені, узгоджені і мудрі рішення. Адже за цими рішеннями стоїть не тільки кардинальна зміна системи діючої влади, а й стабільний, демократичний розвиток України, майбутнє держави та її громадян.

Висновки до розділу 2

1. Політична система суспільства — це сукупність політичних відносин, правових і політичних норм, інститутів, ідей, пов'язаних з формуванням, здійсненням влади та управлінням суспільством.

2. Політична система України, сформована за роки незалежності має певні формальні ознаки демократичності, однак у формі президентсько-парламентської моделі правління здійснюється неефективно і супроводжується конфліктністю.

3. З огляду на вищезазначене, питання реформування політичної системи суспільства є одним з пріоритетних завдань національно-державного розвитку України.

4. Перехід до парламентсько-президентської форми правління в процесі політичного реформування українського суспільства передбачає створення **ефективної і відповідальної системи влади** за типом якісної європейської моделі управління суспільством, яка базується на консолідованій відповідальності

всіх гілок і структур влади перед громадянами щодо вироблення та впровадження державної політики.

5. Зміна форми правління — процес **еволюційний**. Він залежить від багатьох чинників і доцільності нововведень на конкретному етапі розвитку суспільства; реальної готовності учасників політичного процесу; вміння політичних сил йти на компроміс тощо.

Рекомендована література

1. Алмонд Г., Пауэл Дж., Стром К., Далтон Р. Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор: Учебное пособие /Под ред. М.В.Ильина, А.Ю.Мельвиля/. — М., 2002.
2. Бандурка О.М., Гречанко В.А. Влада в Україні на зламі другого і третього тисячоліть. — Харків, 2000.
3. Білоус А.О. Політико-правові системи: Світ і Україна. — К., 1997. Дегтярев А.А. Основы политической теории. — М., 1998.
4. Гальчинський А.С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу. — К., 2001.
5. Горбатенко В.П. Стратегія модернізації суспільства. Україна і світ на зламі тисячоліть. — К., 1999.
6. Кислий П., Чейз В. Становлення парламентаризму в Україні на тлі світового досвіду. — К., 2000.
7. Концепція реформування політичної системи України /Проект/. — К., 2001.
8. Михальченко Н.И. Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? — К., 2001.
9. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки. — К., 2000.
10. Політична реформа — гарантія демократичного розвитку українського суспільства: Наук. — метод. матеріали на допомогу лекторам / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К., 2003.
11. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку. Навч. посібник / За ред. Ф.М. Рудича. — К., 2002.
12. Політологія: Підручн. для вищ. навч. закладів /За заг. ред. канд. філос. наук Ю.Л. Кулагіна, д-р іст. наук, проф. В.І. Полуріза/. — К., 2002.
13. Ребало В.А., Шкляр Л.Є. Політичні інститути у процесі реформування системи влади: Навчально-методичний посібник. — К., 2002.
14. Сарторі Джовані. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідж. структур, мотивів і результатів: Пер. з 2-го англ. вид. — К., 2001.
15. Халіпов В.Ф. Наука о власти. Кратология: Учебное пособие. — М., 2002.
16. Шаповал В.М. Конституційні системи зарубіжних країн: Навчальний посібник. — К., 1992.
17. Шведа Ю. Партії та партійна система України. Навчальний посібник. — Львів, 2001.

РОЗДІЛ 3. ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ СФЕРИ

Зміст

- 3.1. Підсумки соціально-економічних реформ в Україні.
- 3.2. Завдання соціально-економічного реформування українського суспільства у контексті європейського вибору.
- 3.3. Основні напрями соціально-економічних реформ в Україні.
- 3.4. Тіньова економіка та корупція як чинники гальмування соціально-економічного розвитку держави.
- 3.5. Формування сучасного економічного світогляду — складова соціально-економічного реформування.

*Кожна господарська епоха має свій дух і,
в свою чергу, є породженням цього духу.
С. Булгаков*

3.1. Підсумки соціально-економічних реформ в Україні

Сучасні країни світу диференціюються наступним чином:

- країни цивілізаційного центру, які розвиваються на основі постіндустріальних принципів;
- країни периферійної зони, з традиційною індустріальною технологією і масовим виробництвом;
- країни, що перебувають за межами периферійної зони, країни доіндустріального розвитку.

Україна відноситься до другого типу, розвивається за традиційною індустріальною технологією, вступила на шлях вирішальних перетворень. Відбулися радикальні зміни в економічній, політичній та духовній сферах.

У посланні Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки» зазначається, що: «Україна виборола свою незалежність і утвердила себе високоавторитетною державою у світовому співтоваристві. Багато було таких, хто мало вірив у наше майбутнє, хто пророкував нам неминучу поразку. Однак сьогодні вже зовсім ясно всім: головне і визначальне випробування ми витримали. Незважаючи на всі складнощі, які існують і сьогодні, ми вистояли. Державна незалежність України, яка впродовж століть виборювалася українським народом на чолі з його авангардом — українським національним рухом, є сьогодні реальністю».

З часу отримання незалежності Україна, як суверенна держава, у своєму розвитку пройшла три етапи.

Перший етап: 1991–1994 рр. — лібералізація та обвальне падіння виробництва.

Характеризується слабкістю протидії кризовим чинникам. Позитивні наслідки першого етапу трансформації економіки:

- початок роздержавлення та приватизації;
- дерегуляція;
- свобода підприємництва і торгівлі тощо. Негативні:
- зростання інфляції;
- безробіття;
- зниження рівня доходів населення;
- зменшення обсягів виробництва;
- загострення суспільних проблем (1994 р. — ВВП зменшився до 59,6% від рівня 1991 р.).

Другий етап: 1995–1998 рр. — активізація протидії кризовим процесам і уповільнення темпів падіння в економіці.

Реалізовані організаційно-економічні заходи, спрямовані на створення ринкової інфраструктури. Основні результати другого етапу:

- зниження інфляції;
- макроекономічна стабілізація;
- призупинення падіння виробництва.

Незважаючи на значну девальвацію гривні (у вересні 1998р. — на 51%, а за рік — на 81%), вдалося утримати країну від фінансового краху, розкручування гіперінфляції, мінімізувати можливі втрати від дестабілізації економічних процесів.

Третій етап: з 1999 р. до т.ч. — стабілізація економіки і відновлення темпів її зростання.

- 1999 р. — стабілізація динаміки реального ВВП;
 - зменшення дефіциту державного бюджету (до 1,5% ВВП);
 - приріст промислового виробництва (на 4%);
 - приріст випуску товарів народного споживання;
 - підвищена інвестиційна активність;
 - соціальна орієнтація виробництва;
- Можна констатувати, що:
- у 1999 р. *вперше виявили себе ознаки економічної стабільності. Передумовами її є досягнення низького рівня інфляції, поліпшення умов зовнішньоекономічної діяльності.*
 - *в економіці теж сталися глибокі якісні зміни.* Сформовано основні атрибути національної економіки: грошову, фінансову, платіжну, податкову, митну, банківську та ін. Сформувалися базові засади багатокладної економіки. Відбувся перелом у реформуванні відносин власності. Йде активний й незворотний процес утвердження механізмів приватної власності, розширення корпоративного та приватного секторів економіки. Нині понад 70% загального обсягу промислової продукції виробляється на недержавних підприємствах.
 - *реалізуються завдання земельної реформи.* Майже 6,1 млн. громадян отримали земельні паї, а близько 11 млн. громадян приватизували земельні ділянки та ін.
 - при всіх негараздах Україна має власні наукові школи, унікальні технології на рівні найвищих світових зразків.

Це можна сказати і про науково-освітній та технічний рівень кадрового потенціалу суспільства, мережу вищої школи. Цікавою є суспільна думка з цього приводу: якщо в індустріальному суспільстві основною формою багатства є фабрики і заводи, то у постіндустріальному — знання, кваліфікація і фізичне та психічне здоров'я людини (потенційний живий капітал). Не випадково в Японії, за офіційними оцінками, 80% продуктивного багатства зосереджено у формі «людського капіталу» — знань та кваліфікації працівників.

Досвід вчить, що перехід до ринкової економіки — це не лише соціально-економічні перетворення, але й вироблення ринкового мислення. Вже сьогодні треба знати і вміти застосовувати інформаційно-інтелектуальні технології, створювати і розвивати інтелектуальні фірми, удосконалювати організацію та оплату праці згідно з вимогами постіндустріального суспільства, підносити рівень управління підприємствами, галузями, регіонами. Нарешті треба дати вартісну оцінку інтелектуальному капіталу. Чого ми досі по-справньому не робили. Утвердити це законом про інтелектуальну власність.

Попри певні успіхи ефективність соціально-економічного реформування українського суспільства залишається невисокою.

Причини такого стану пов'язані з проблемами переходу від планової економіки до ринкової. Тут зіграли свою роль наступні обставини:

- об'єктивні складнощі перехідного періоду;
- більш тривалий, ніж у країнах Центральної та Східної Європи, період тоталітарного режиму;
- тісна інтегрованість української економіки в радянські виробничі й розподільчі мережі. Ці мережні структури розпалися разом із розпадом Радянського Союзу. Грошово-політичні ризики, відсутність інституцій, високі транспортні затрати, недостатність комунікацій та протекціоністська торговельна політика держав- правонаступниць перервали колишній розподіл праці й розділили ринки збуту;
- застаріла інфраструктура народного господарства, його висока енергомісткість, незабезпеченість країни власними енергетичними ресурсами;
- надмірно перебільшені розрахунки на зовнішню допомогу;
- внутрішні державні проблеми;
- власні прорахунки та помилки, допущені при визначенні трансформаційних процесів (ототожнення понять «системна трансформація суспільства» і «ринкові перетворення економіки»);
- несформованість громадської думки щодо підприємницької діяльності;
- брак професійних та управлінських знань щодо зайняття підприємницькою діяльністю;
- надмірна ускладненість процедури реєстрації і ліцензування підприємницької діяльності;
- недостатня увага і взаємодія місцевих органів виконавчої влади та територіальної громади, об'єднань підприємців у вирішенні проблем захисту інтересів малого та середнього підприємництва, усунення адміністративних бар'єрів та перешкод, корупційного плану.

З огляду на це одним з найважливіших завдань стало створення науково обґрунтованої і водночас вираженої теоретико-практичної концепції загального

господарського механізму виходячи з економіко-правової парадигми суспільно-господарського механізму господарювання, перетворення його теоретичної концепції в конкретні рішення; формування реального (а не декларативного) діючого господарського механізму, який би міг оптимізувати управлінсько-регулятивну та організаторську діяльність держави, розвитку здорового підприємництва за умов ринкової трансформації економіки України, що обрала шлях демократії і прогресу в контексті світового цивілізаційного розвитку.

Про низьку ефективність соціально-економічного реформування свідчить ряд ознак кризовості. Науковці, політики вирізняють такі найбільш очевидні ознаки кризовості в сучасній Україні [7, с. 9]:

- руйнування старих ціннісних орієнтацій у більшості населення й несформованість нових, що спричинює системну дезорієнтацію суспільства;
- зневіра у всіх інститутах влади, що зумовлює соціальну байдужість і прихований протест населення практично проти всіх рішень «верхів»;
- поляризація суспільства на багатих і високозабезпечених громадян, з одного боку, і бідних (включаючи «маргіналів»), прибутки яких нижчі за прожитковий мінімум — з іншого (таких в Україні нараховується до 70%);
- майже повна відсутність середнього класу як адаптованої до нових умов соціальної верстви, яка забезпечує основу ринкових і несформованість соціально-політичних структур (середній клас у розвинених країнах Заходу становить 50–60% населення);
- безробіття в явній і прихованій формах, невивплата «заробітків», тіньові доходи і «бартерна» оплата праці, що озлоблює людей, породжує агресивні та інші деструктивні настрої в суспільстві;
- погіршення стану здоров'я нації, переважання смертності над народжуваністю, вимушена трудова еміграція, що призводить до небезпечного розвитку демографічної ситуації (понад 70% працюючих отримують заробітну плату меншу за прожитковий мінімум);
- руйнування соціальної сфери, що особливо яскраво виявилось в освіті, охороні здоров'я і пенсійному забезпеченні. Скорочується кількість дошкільних закладів, зменшилось державне фінансування шкільної освіти, запроваджується майже повсюдна платна вища освіта (у тому числі через поширення хабарництва за приймання до вузів і навчання в них). При формальному безкоштовному медичному обслуговуванні широко спостерігається тіньова «комерціалізація» медичних послуг;
- корумпованість, а часто й криміналізація влади, засилля сваволі чиновників, що ускладнює соціально-економічний розвиток підприємств, регіонів і країни в цілому.

Успіх соціально-економічних реформ, темпи і результати трансформаційних процесів вирішальним чином залежать від того, наскільки глибоко і всебічно ми розберемося у проблемних питаннях і зробимо власне самі висновки з урахуванням світової практики.

Стратегія післякризового розвитку має бути спрямована на забезпечення глибоких якісних зрушень у системі соціально-економічних перетворень.

На передній план у процесі реформування виходять *проблеми якісного змісту — ось сутність нової ідеології реформ*. Реформи мають базуватися на стратегії економічного та соціального розвитку.

Трансформація українського суспільства на цивілізованих засадах ринку, демократичного суспільного життя потребують по-справжньому докорінних перетворень державної влади і державного управління. У цьому контексті адміністративна реформа покликана зорієнтувати складний державотворчий процес на реалії ринкової моделі господарювання, у зв'язку з чим мають еволюціонувати форми, інструментарій державного механізму регулювання господарського життя, соціальних процесів на загальносуспільному, регіональному і місцевому рівнях.

За нових умов ринкової трансформації без розширення повноважень і відповідальності регіонів у сферах соціально-економічного і культурного розвитку у поєднанні зі створенням міцної вертикалі виконавчої влади, по суті заново сформованої регіональної політики, адекватній перехідній економіці, не обійтися, і тут конче потрібна тісна і взаємовигідна співпраця органів центральної влади з місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування у напрямку ефективного використання природно-ресурсного та науково-технічного потенціалів кожного регіону і тісного співробітництва між ними. Водночас трансформаційні перетворення мають сприяти запобіганню забрудненню довкілля, ефективному використанню та відтворенню природних ресурсів. Розробка і використання власних планів, втілення їх в реальне життя на регіональному рівні мають бути самостійними і не суперечити макро-економічним функціям держави, механізму її господарювання.

3.2. Завдання соціально-економічного реформування українського суспільства у контексті європейського вибору

Проблема сучасної і майбутньої соціально-економічної моделі України має багато аспектів. Соціально-економічна модель зводиться не лише до вимог соціально-орієнтованої економіки, а передбачає досягнення політичної та громадянської злагоди у суспільстві на основі економічного та духовного розвитку. Це, по суті, модель політичної, громадянської, економічної та соціальної стабільності в суспільному і державному житті, що є неодмінною передумовою забезпечення належної якості життя людини, її прав і свобод, а також демократичної розбудови держави.

Завдання формування даної моделі мусить відбуватися в Україні у першій половині XXI ст. З цією метою важливо вирішити низку проблем, зокрема:

По-перше, посилення та поглиблення ролі держави у регулюванні соціально-економічних відносин. Одним із засобів в реалізації соціально-економічної політики держави є право. Так за період незалежності в Україні прийнято понад 2000 законів, біля 500 підготовлено (значна частина з них стосується соціально-економічного життя, але вони поки що діють неефективно). Прийнято також десятки тисяч актів вищих органів державного управління. За кількістю законів та інших нормативних актів, які приймаються щорічно, Україна вже залишила позаду багато країн Заходу та Сходу.

Потрібно усвідомити, що рівень урегульованості суспільних відносин не знаходиться у пряму зв'язку з кількістю законодавчих актів. Ще Вольтер у свій час відзначав, що чисельне збільшення законів, як і лікарів, свідчить про хворобу суспільства. Наприклад, уряд М. Тетчер, прийшовши до влади, вжив заходів щодо зменшення документообігу у три з лишком рази.

По-друге, здійснення конституційної реформи. Конституційна реформа — це не тільки і не стільки внесення поправок до Конституції, але й реформування інститутів державної влади, прийняття конституційних законів (Закону «Про Кабінет Міністрів України», «Про закони і законодавчу діяльність» та ін.).

По-третє, використання правового досвіду інших країн. Готових моделей для запозичення в галузі державно-правового будівництва практично немає. Є окремі елементи, які можуть бути корисними при вдалому поєднанні з національними особливостями.

По-четверте, всеохоплююча соціальна орієнтація економіки і права. Саме в цьому ключ до побудови дійсно соціальної та правової держави.

По-п'яте, адаптація законодавства України до європейського права, у якому зафіксовані соціально-економічні та інші стандарти. Така адаптація є ключовим елементом інтеграції України у Європейські структури, зокрема у Європейський Союз (ЄС).

У процесі реформування українського суспільства активізуючу та консолідуючу роль відіграватиме Європейський вибір, який Україна повинна здійснити до 2011 року.

Жодна європейська держава в сучасному світі не може покладатися лише на власні сили, сподіватися на задоволення своїх національних інтересів, залишаючись на самоті з проблемами внутрішньої та зовнішньої політики. Відходить в минуле розуміння концепції державного суверенітету як нічим і ніким необмеженої влади національної держави над власною територією та своїми громадянами. Чим далі, тим більше розвиток країн Старого світу визначають процеси європейської інтеграції, які втілюються у поступі Європейського Союзу.

Україна, обираючи власний шлях у світ з часу прийняття незалежності, задекларувала свої прагнення до європейської інтеграції, до входження в європейські та євроатлантичні структури, врешті-решт, визначила метою державної політики набуття повноцінного членства в Європейському Союзі.

Фахівці відзначають, що вибір на користь європейської інтеграції обумовлений не в останню чергу життєвою зацікавленістю української політичної еліти забезпечити гарантії існування незалежної держави, власного добробуту та високих стандартів життя, які без сумніву є найвищими в Європейському Союзі. Напевно й пересічні громадяни не відмовляться від економічної забезпеченості, соціальних гарантій, правової культури та відкритих кордонів — тих атрибутів ЄС, які сьогодні широко ототожнюються з успіхами європейської інтеграції.

Домінантою руху інтегрування економіки України до світової системи господарювання є **державна політика інтеграції України до Європейського Союзу (ЄС)**, яка реалізується з 1991 року.

Ціль співпраці з ЄС:

- вільний рух товарів, послуг та капіталів між Україною та ЄС;
- участь України у спільному європейському ринку;

- вільний доступ до новітніх технологій;
 - надходження прямих інвестицій.
Наслідки співпраці з ЄС:
 - підвищення конкурентоспроможності української продукції,
 - збільшення продуктивності виробництва тощо.
- Соціальна перевага вступу до ЄС** — приєднання України до Хартії основних соціальних прав працівників, яка передбачає:
- право на вільне працевлаштування,
 - адекватну оплату праці,
 - гарантії соціального забезпечення і безпеку праці.

Умови вступу до ЄС (вимоги, визначені Копенгагенською Європейською Радою 21–24 червня 1993 р.):

1. Стабільність інститутів, що є гарантами демократії, верховенства права, прав людини і поваги та захисту прав меншин.
2. Існування діючої ринкової економіки, а також спроможність впоратися з конкурентним тиском та дією ринкових сил в межах ЄС.
3. Здатність взяти на себе обов'язки членства, включаючи дотримання цілей політичного, економічного та валютного (монетарного союзу).

В процесі руху до ЄС конче необхідно забезпечити наступність стратегії, її органічний зв'язок з позитивними надбаннями попереднього періоду, з урахуванням того, що курс на європейську інтеграцію є природним наслідком здобуття Української державної незалежності. Він викристалізовується з історії нашого народу, його ментальності та демократичних традицій, з прагнення нинішнього покоління бачити свою державу невід'ємною складовою єдиної Європи. Європейський вибір України — це водночас і рух до стандартів реальної демократії, інформаційного суспільства, соціально орієнтованого ринкового господарства, базованого за засадах верховенства права й забезпечення прав та свобод людини й громадянина [1, с. 5].

Світ, як і раніше, визнає лише сильних, поважає лише тих, хто спроможний до самоутвердження, здатний захищати власну свободу та цінності. Сьогодні життя та подальші шляхи демократизації суспільства потребують неупередженої оцінки трансформаційної моделі, яка сформувалася в перші роки перетворень в Україні.

Основою стратегічного курсу, його базовим принципом має стати реалізація державної політики, спрямованої на запровадження інноваційної моделі структурної побудови суспільства, зростання економіки, утвердження України як високотехнологічної держави.

Має мати місце соціальна переорієнтація економіки, де головним завданням повинно стати цілеспрямоване забезпечення надійних передумов реалізації прав та свобод громадян у всіх її виявах, утвердження середнього класу — основи політичної стабільності та демократизації суспільства, значне обмеження загрозливої диференціації доходів населення та подолання бідності.

Якщо говорити про етапи перетворень, то вони можуть бути наступними:

Перший етап — 2002–2004 рр. — зміцнення конкурентоспроможності вітчизняної економіки, створення сприятливих умов для накопичення інвестиційних ресурсів.

Другий етап — 2005–2011 рр. передбачає комплексну модернізацію підприємств, утвердження принципів і механізмів структурно-інноваційної моделі розвитку та формування базових засад соціально-орієнтованого ринкового господарства та інституційних перетворень.

Проведення інституційних перетворень передбачають:

- стабільність законів та інституційних структур, що гарантують демократію і верховенство закону, забезпечення прав людини, повагу та захист прав національних меншин;
- наявність діючої ринкової економіки та спроможність витримати тиск конкуренції і ринкових сил в межах ЄС;
- здатність взяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС,
- включаючи визнання цілей політичного, економічного та валютного союзу. Важливим в даному контексті є підвищення дієдатності держави, яке планується наступним чином:
- завданням держави є створення сприятливих умов реалізації завдань європейської інтеграції;
- сприяння максимальній реалізації конкурентних переваг української економіки; розвиток наукомістських галузей, створення діяльності національних компаній у відкритому конкурентному середовищі;
- опираючись на національні пріоритети;
- потреби істотного посилення впливу держави на розвиток соціальної сфери;
- забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування;
- посилення регулюючої функції держави у поглибленні ринкової трансформації економіки, створення для цього відповідної законодавчої бази, інфраструктури та підготовки кадрів.

Для виконання умов вступу до ЄС Українська держава має здійснити заходи, спрямовані на:

- досягнення макроекономічної стабілізації, низького рівня інфляції, який би забезпечував нормальне функціонування економіки, стабільного курсу національної грошової одиниці, врівноваженого платіжного балансу, створення умов для позитивних структурних зрушень, подолання кризових явищ в економіці;
- проведення ефективної валютної політики, спрямованої на розвиток валютного ринку та конкурентного середовища з метою зменшення витрат на фінансове посередництво;
- накопичення достатнього обсягу валютних резервів, необхідних для утримання курсу національної валюти у визначених межах та підтримки її купівельної спроможності на рівні, який дає можливість збалансувати інтереси суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, включаючи державні;
- удосконалення структури внутрішнього валютного ринку з урахуванням міжнародної практики та запровадження нових видів розрахунків;
- посилення ролі банківської системи як фінансового посередника, зниження кредитних і валютних ризиків для фінансово-кредитних установ;
- стимулювання процесів збільшення обсягів вкладів населення в банківську систему, підвищення рівня довіри населення до банківської системи;

- підтримку подальшого розвитку фондового та страхового ринків;
- забезпечення збалансованості державного і місцевих бюджетів, досягнення оптимального рівня бюджетного дефіциту; одночасне скорочення бюджетних витрат шляхом оптимізації структури і підвищення їхньої ефективності;
- досягнення максимального зближення законодавства України з чинним законодавством ЄС у сфері фінансово-банківського регулювання.

З метою створення в Україні відповідних умов та інфраструктури для поетапної інтеграції в економічний простір ЄС необхідно реалізувати такі **завдання**:

- створити зони вільної торгівлі з ЄС (з паралельним встановленням режиму вільної торгівлі з ЄФТА та державами — кандидатами на вступ до ЄС — враховуючи політико-економічну доцільність);
- забезпечити поступове усунення митних правових і «технологічних» перепон між Україною та ЄС і створення Митного союзу з Європейським Співтовариством (або приєднання до більш широкого формату митного союзу, який, можливо, на той час буде створено);
- адаптувати в Україні економічний блок законодавства ЄС і приєднання до Європейської економічної зони;
- прив'язати Національну грошову одиницю до євро, виконати фінансові критерії ЄС і приєднати Україну до Європейської монетарної зони;
- ввійти до європейського Економічного та Монетарного Союзу.

Практичні кроки у напрямку європейської інтеграції передбачають створення необхідних передумов:

- вирішення (впродовж 2002-2003 рр.) всього комплексу проблем, пов'язаних із вступом України до Світової організації торгівлі;
- досягнення відповідності торгового режиму України нормам ЄС і створення на цій основі не пізніше 2004 р. (напередодні вступу перших країн-кандидатів до ЄС) зони вільної торгівлі;
- створення (до 2007 р.) Митного союзу України з ЄС;
- отримання Україною (не пізніше кінця 2007 р.) статусу асоційованого члена ЄС;
- забезпечення поступового впровадження критеріїв вступу України до Валютного союзу ЄС.

Практичні кроки з реалізації завдань європейської інтеграції торкаються насамперед **внутрішньої політики України, моделі економічних, соціальних та політичних перетворень**, які ми збираємося віддати перевагу при визначенні стратегії нашої держави на поточне десятиріччя і на більш віддалену перспективу.

3.3. Основні напрями соціально-економічних реформ в Україні

Цілі та завдання нового етапу розвитку України складніші й масштабніші від тих, які вирішувались в попередні роки. Це має бути період **глибоких якісних перетворень** у всіх сферах суспільного життя — економічній, соціальній, політичній, духовній.

Якщо ми зможемо закріпити позитивні результати, які намітились в Україні, починаючи з 1999 р., то це визначить розвиток країни на багато років.

Стратегічними пріоритетами соціально-економічного реформування українського суспільства є:

Стратегічні пріоритети:

- Створення передумов для набуття Україною повноправного членства в Європейському союзі.
- Забезпечення сталого економічного зростання.
- Утвердження інноваційної моделі розвитку.
- Соціальна переорієнтація економічної політики.

Економічне зростання — не хаотичний самостійний процес, а явище, яке можливе лише за умови послідовної реалізації заходів і здійснення механізмів, спрямованих на його підтримку.

Механізмами економічного зростання є:

- кредитна, правова і політична підтримка вітчизняних компаній-виробників продукції високого технологічного рівня, що прагнуть до освоєння світових ринків, створення відповідних преференцій у сфері податкового і митного регулювання;
- розвиток галузей з високим науково-технічним потенціалом, спрямування в них значної частини державних інвестицій;
- трансформація результатів досліджень у комерційно ефективні технології, зразки і моделі конкурентоспроможних товарів, державні замовлення на науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи;
- модернізація і створення інфраструктури для забезпечення світового рівня наукових досліджень;
- створення технополісів та інших форм інформаційного та організаційного нагромадження капіталу;
- вдосконалення технологічної структури промислового виробництва з активним освоєнням світових науково-технічних досягнень;
- зосередження державної промислової політики на напрямках науково-технічного розвитку, що безпосередньо стосуються пріоритетів структурної гармонізації промислового виробництва і забезпечують важливі інтереси людини, суспільства, держави;
- стимулювання прискореного розвитку виробництв, здатних поліпшити експортний потенціал і сформувати спеціалізацію України в міжнародному поділі праці, що відповідає її інтересам;
- науково-технічне відновлення виробництва, прискорення розвитку наукомістких і високотехнологічних галузей виробництва;
- наближення якісних характеристик вітчизняного науково-технологічного потенціалу до рівня стандартів розвинутих країн тощо.

Перехід від економічного спаду і стабілізації до зростання економіки вимагає перегляду концептуальних основ державної промислової політики. У зв'язку з цим, *Державним Комітетом промислової політики розроблена нова Концепція державної промислової політики*. Вона опирається на результати зрушень, що відбулися у державі, і знаходяться в межах сучасної парадигми прискореного багатокладного розвитку.

Концепція базується на курсі реформ, визначеному Президентом України в Посланні до Верховної Ради України «Україна: поступ у XXI століття».

Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 рр.» та відповідних положеннях Програми дій Уряду України.

Головною особливістю Концепції є: нова доктрина про розвиток на основі формування перспективних промислових укладів, їхньої інтелектуалізації та раціоналізації.

До 2010 року доля промислової продукції у валовому внутрішньому продукті повинна зрости з 20% до 35%, а частина наукомісткої продукції в структурі виробництва — не менше ніж у двічі.

Система державного управління діяльністю промислового комплексу, як інструменту реалізації державної промислової політики, повинна змінити свою структуру, методи та механізми роботи. Потрібне формування державного органу управління промисловістю з охопленням ним повної сфери впливу на промисловість за всіма фазами інноваційно-інвестиційного циклу з наданням йому відповідних прав і повноважень. Інструментами раціоналізації цієї системи має бути:

- введення прогресивних стандартів управління;
- впровадження систем комп'ютерної підтримки управлінських рішень;
- підвищення кваліфікації управлінського персоналу та посилення його наукового забезпечення.

Структурна перебудова технологічної, інноваційної та науково-технічної сфер має на меті *створення індустрії промислового інтелекту.*

Стабільне зростання обсягів наукомісткого виробництва повинно суттєво посилити його вплив на економіку держави, вивести її на рівень економічного зростання. В цьому процесі важливою є роль державного регулювання.

У чому суть проблеми «*державного регулювання економічного зростання*»?

Високорозвинена ринкова економіка передбачає оптимальне поєднання засад, притаманних товарному виробництву (конкуренція, попит і пропозиція, вільне ціноутворення) та цілеспрямованої політики державного (макроекономічного) регулювання економічного зростання. Державне регулювання доповнює ринковий механізм, що в сукупності становить єдину систему комплексного макроекономічного регулювання господарської системи, підприємництва, економічного зростання тощо.

Комплексне макроекономічне регулювання економіки проявляється у коротко- і довгостроковій державній політиці державного регулювання економічного зростання:

- *короткострокове державне регулювання* набуло поширення у деяких країнах у перед- та повоєнні роки. Воно полягало у вжитті комплексу антикризових і антициклічних заходів щодо пом'якшення наслідків економічної кризи, згладжування циклічного характеру розвитку економіки в цілому;
- *довгострокове державне регулювання* у ринковій економіці здійснюється у формі економічного програмування.

На даний час це найбільш поширена форма державного втручання в економічні та соціальні процеси.

Для сучасних умов трансформаційного процесу в Україні характерне поєднання ринкових та державних методів регулювання. Кожен із них має свою сферу застосування і відповідає певним інтересам суб'єктів власності та господарювання. Проте вони схожі в тому, що і держава, і ринок узгоджують свої дії

стосовно окремих господарських одиниць. Світовий досвід свідчить, що без активної регулюючої ролі держави не може бути ефективною соціально орієнтованою ринковою економікою. В Україні цей процес набирає своєї ходи. Наприклад, держава останнім часом докладає багато зусиль, щоб подолати проблему бідності. Президентом України видано Указ за №637/2001 від 15 серпня 2001 р. «Про стратегію подолання бідності». В цьому указі визначені терміни і етапи реалізації цієї стратегії на найближчі роки.

Перший етап (2001–2002 рр.) — реалізація комплексу заходів щодо стабілізації рівня життя, усунення найгостріших проявів бідності.

Другий (2003–2004 рр.) — створення об'єктивних передумов для стабільного зростання реальних грошових доходів населення, забезпечення оптимального рівня зайнятості.

Третій (2005–2009 рр.) — посилення орієнтації економічних процесів на ефективніше задоволення потреб людини, зменшення масштабів бідності серед найбільш уразливих верств населення, створення передумов для переходу від цієї стратегії до стратегії запобігання бідності.

Важливе місце в соціально-економічному реформуванні належить інноваційному шляху розвитку економіки України.

Переходу на інноваційну модель розвитку в Україні ще не відбулося. Існує ряд проблем, які перешкоджають розвиткові інноваційних процесів. Насамперед це відсутність необхідних ресурсів як на державному, так і галузевому рівні, брак обігових коштів у підприємств. *В Україні досі не задіяні механізми підтримки інноваційної діяльності, ефективність яких підтверджена досвідом багатьох інших країн.* Ми не маємо відповідної фінансово-кредитної, податкової та амортизаційної політики. Не створені і умови, які б сприяли широкому залученню в інноваційну сферу позабюджетних інвестицій, в першу чергу, з боку вітчизняних комерційних структур та банків.

Успішний перехід економіки на шлях інноваційного розвитку потребує посилення регулюючої ролі держави в цьому процесі та удосконалення відповідної нормативно-правової бази.

Разом з тим, *необхідно правильно обирати інноваційні пріоритети, на яких в найближчі роки повинна бути сконцентрована максимальна державна політика. До них належить енергозабезпечення, енергозберігання. Дуже важливим для України пріоритетом інноваційного розвитку є сільськогосподарське виробництво та поєднані з ним переробні галузі, літакобудування, ракетно-космічна галузь, суднобудування, танкобудування та ін.*

Пріоритетними напрямками діяльності держави у сфері соціально-економічного реформування є:

- **Структурна перебудова економіки** — активізація процесів розширеного відтворення шляхом розв'язання системних проблем в окремих галузях та забезпечення переходу до ефективної галузевої структури.
- **Інвестиційна та інноваційна політика** — стимулювання нагромадження капіталу та збільшення обсягів інвестування в реальний сектор економіки.
- **Фінансовий ринок та банківська сфера** — удосконалення структури та функціонування банківської системи України. Забезпечення ефективного функціонування фондового ринку.

- **Податкова і бюджетна політика** — прийняття Податкового кодексу та відповідне зниження податкового навантаження.
- **Соціальний захист та зайнятість населення** — збереження продуктивних робочих місць і активізація процесу створення нових в усіх сферах економічної діяльності. Поступове наближення розміру мінімальної зарплати та пенсій до рівня прожиткового мінімуму.
- **Детінізація економіки** — зменшення масштабів неформальної економіки. Тривала та глибока економічна криза призвела до падіння життєвого рівня населення. Вихід української економіки на траєкторію зростання вимагає невідкладної перебудови соціальної сфери і підвищення добробуту людей. У широкому плані йдеться про спроможність держави використати для забезпечення відчутного перелому в задоволенні життєвих потреб населення нові економічні умови, результати стабілізації та зростання.

Стратегія доходів та основні завдання соціальної політики:

- по-перше, нові акценти політики доходів;
- по-друге, зміцнення позицій середнього класу;
- по-третє, політика продуктивної зайнятості;
- по-четверте, пенсійна реформа;
- по-п'яте, реформування системи охорони здоров'я;
- по-шосте, житлова політика.

Особливої уваги потребують соціальні напрямки регіонального реформування з метою забезпечення соціальної стабільності.

Регіональним органам територіального управління та місцевого самоврядування бажано здійснити наступні заходи:

- розширювати практику розробки оригінальних моделей і програм реалізації регіональної соціальної політики в сфері охорони здоров'я, освіти, культури, комунального господарства;
- підтримувати, поширювати та пропагувати досвід місцевих ініціатив в сфері реалізації соціальних благ, проведення соціальної роботи;
- забезпечити постійний моніторинг за станом регіонального ринку праці;
- вдосконалювати систему регіональної статистики в сфері працевикористання, зокрема з питань обліку незайнятого населення та робочих місць;
- сприяти розвитку середнього класу;
- розвивати в регіонах малий і середній бізнес;
- розширити джерела фінансування економічної та соціальної структури місцевого рівня тощо.

Основні прогнози щодо соціально-економічного розвитку України на період до 2006 р.

- Підвищення рівня конкурентності суспільства, структури і процесу в умовах досягнення макроекономічної стабільності;
- вирішення накопичених за попередні роки проблем за рахунок структурних зрушень;
- проведення реформ у сфері управління та підвищення якості життя населення.

Це дозволить у прогнозованому періоді підвищити конкурентоспроможність української продукції на зовнішньому та внутрішньому ринках та закріпити тенденцію економічного зростання у довгостроковій перспективі.

3.4. Тіньова економіка та корупція як чинники гальмування соціально-економічного розвитку держави

Тіньова економіка — сукупність соціально нейтральних або соціально-позитивних неоподатковуваних джерел доходів фізичних осіб, отримуваних від неврахованих і неоподатковуваних державою видів економічної діяльності, а також конгломерат соціально-негативних джерел тіньових доходів і анти-соціальних джерел тіньових капіталів, які отримуються за рахунок скоєння протиправних криміналізованих і некриміналізованих тіньових діянь в сегментах суспільних, економічних, фінансових, цивільно-правових відносин або відносин у сфері цивільного обороту країни в цілому.

Основні складові тіньової економіки:

- економічна діяльність, що є легальною, не прихованою, але і такою, що не підлягає оподаткуванню. Така діяльність з різних причин не враховується офіційною статистикою;
- протизаконна, свідомо приховувана економічна діяльність.

Тіньова економіка обходиться українській державі та народові в 10–12 млрд. грн, які щорічно недоотримує державний бюджет. Це породжує проблеми у соціальній сфері. Небезпечними є і наслідки цього явища — корумпованість державного апарату, перетворення значної частини його в активних суб'єктів тінізації.

Світ довів, чим слабша держава, тим вищий рівень тінізації економіки.

Тому загальнооздоровчі заходи повинні стосуватися держави та її діяльності. Це має бути критерієм ефективності реформ.

Економічне реформування покликане сприяти подоланню протиставлення малого та середнього бізнесу великому капіталу і великим підприємствам. При цьому слід виходити з того, що лише великий національний капітал у союзі з малим та середнім бізнесом може стати основою реальної суверенності національної економіки, базовою її конструкцією.

Приватний капітал потребує державної підтримки і розраховує на неї. Наприклад, авіація. Інтернет, космонавтика, інформатика та ін. найновіші напрями науки і техніки розвиваються в усьому світі саме завдяки такому поєднанню і зв'язку (досвід країн Південно-Східної Азії). Якщо зусилля держави та приватного капіталу поєднуються з метою максимальної концентрації ресурсів на вирішальних пріоритетах економіки (розвиток інноваційної сфери, формування ефективного внутрішнього ринку, реалізації завдань економічного зростання, то не слід від цього відмовлятися).

Актуальним завданням здійснення реформ є обмеження впливу олігархічних структур, активна протидія зрощуванню їх з державним апаратом.

Держава не зможе реалізувати свою місію, якщо її політику визначають, виходячи лише з корпоративних інтересів та цілей особи або групи олігархів та їхніх «підопічних» із державних структур.

«Корупція є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, вона негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну, правову реформи, громадську свідомість, міжнародні відносини» — відзначено у «Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки».

Діяльність щодо боротьби з корупцією в Україні не стала пріоритетною для багатьох державних органів, здійснюється без певної системи і вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій та відповідальності.

Корупція — це корозія влади, вона має відповідні соціальні передумови та соціальні закономірності розвитку, здійснює негативний вплив на соціально-економічні основи утвердження реформ. Корупція — це не просто соціальне явище, але і психологічне та моральне, вона не існує поза людьми — їхньої поведінки та діяльності.

Корупція — це спосіб мислення, який обумовлює спосіб життя. В країнах, де хабарництво та інші корупційні діяння зустрічаються рідко, корупція у громадянській свідомості асоціюється з великим злом для держави та її громадян і не має суттєвого впливу на суспільне життя. Тому правомірно вважати, що корупція — це своєрідне дзеркало суспільства, його моральності та правової чистоти, економічного, політичного та соціального стану. Вона характеризує основні соціально-економічні процеси, які відбуваються у державі та суспільстві, у ній знаходять своє відображення найбільш значущі для держави і суспільства проблеми. У корупції проявляється неефективність влади і економіки, недосконалість роботи найбільш важливих державних та суспільних інститутів

Розуміння соціальної сутності корупції є відправним моментом у справі протидії цьому злу, дозволяє не обмежувати протидію корупції правовим впливом переважно у формі юридичної відповідальності за конкретні корупційні правопорушення, а з урахуванням усіх важливих аспектів корупції як соціального явища, розробити та застосувати у такій протидії комплекс економічних, політичних, організаційних та інших заходів.

Доцільно зауважити, що жодна із соціально-політичних систем не мала, не має і не може мати повного імунітету від корупції — змінюються лише її обсяги та прояви, а також можливості впливу на соціальне життя.

Проте слід мати на увазі, що без суттєвого зниження рівня корупції не може бути суттєвого прогресу у соціально-економічному реформуванні.

Корупція і влада є одночасно вічними супутниками і антагоністами: влада породжує корупцію, без неї корупція як явище неможлива; державна влада, у свою чергу, весь час прагне знищити корупцію.

Корупція призвела до падіння багатьох урядів; обумовила військові перевороти у Гані (1981 р.), в Нігерії (1983 р.), в Мексиці (1982 р.) на Філіппінах (1986 р.) та ін.

Корупція здійснює безпосередній вплив на формування влади. У виконавчій гілці влади це переважно відбувається шляхом плати за призначення на посаду (купівля-продаж посад), призначення на посади не в залежності від ділових якостей особи, а виходячи з її родинних зв'язків або з особистої відданості (за принципом — «не важливо, хто ти, а важливо — чий ти»). Найбільш небез-

печними є прояви корупції в кадровій, політиці на вищих щаблях виконавчої влади, оскільки, керівники найвищого рівня створюють цілу піраміду корумпованих відносин, яка після пронизує усі рівні влади.

Те, що ефективність протидії корупції значною мірою визначається ставленням до цієї проблеми перших осіб держави, їхньою моральною та правовою чистотою, сьогодні вже визнається багатьма фахівцями в сфері юриспруденції, соціології, політики. Тому вагомим є висновок науковців, що «основа протидії корупції — політична воля перших осіб держави». Мудрою в цьому плані є думка наших пращурів, що «риба псується з голови».

У період переходу держави до демократії, а економіки на ринкові засади, з'явилося ряд специфічних, зокрема і об'єктивних, чинників, які сприяли корупції та гальмували соціально-економічні перетворення. Про них ґрунтовно сказано у «Концепції боротьби з корупцією на 1998–2005 роки». Там зокрема виділено ряд причин корупційних діянь в Україні.

Причини корупційних діянь:

- відсутність продуманої та науково обґрунтованої стратегії формування нового суспільного ладу;
- наявність легальних і прихованих політичних структур, які прагнули відновлення колишнього ладу та несприйняття ринкових відносин;
- процеси зміни власності, приватизації та накопичення нових цінностей здебільш неофіційно або напівлегально, що сприяли виникненню і зміцненню корумпованих утворень, кланів, зв'язків тощо;
- масова зміна законодавчих та інших правових норм, послаблення нагляду та контролю за їхнім виконанням;
- декларованість багатьох реформаторських намірів та рішень влади;
- переведення державної власності у приватну в інтересах окремих груп, тінювих структур, кланів;
- криміналізація економічних та інших соціальних відносин внаслідок недосконалої грошової та податкової політики, що спричиняє тінізацію, бартеризацію, гальмує розвиток цивілізованого підприємництва;
- пасивність правоохоронних структур та інших державних органів щодо притягнення винних у корупційних вчинках та інших незаконних операціях до відповідальності, що крім інших стало для чиновництва стимулом безкарного вчинення корупційних діянь, привело до моральної деформації психології, поширення корисливої мотивації службової діяльності;
- поширеність у суспільстві думки про корумпованість влади, припустимість та невідворотність корупційних зв'язків і діянь, про небажання влади боротися з ними, що приводить до формування готовності у населення використання корупційних відносин;
- занадто повільний розвиток політичної свідомості суспільства, передусім його громадянських інституцій;
- відсутність державної ініціативи та необхідних організаційних зусиль щодо створення громадських формувань, незалежних недержавних структур для зростання активності населення у боротьбі з корупцією;

- відсутність сприятливого режиму діяльності підприємств та підприємців, особливо щодо сплати податків, відрахувань до бюджету, одержання державної підтримки, кредитів тощо;
- наявність суперечностей, коли на фоні збільшення кількості заможних, багатих людей, зростання їхніх прибутків, багато державних службовців, наділених повноваженнями у забезпеченні умов для прибуткової діяльності, не мають навіть помірного достатку;
- недоліки законодавства, внаслідок чого правова база є недостатньою для ефективної протидії зловживанням чиновництва, зберігає його зверхність над народом, надмірну закритість, не сприяє створенню чіткої системи контролю за діяльністю службовців, надійного адміністративного захисту особи від свавілля державних органів та посадових осіб;
- цілий ряд організаційно-управлінських чинників, зокрема, унеможливленість прийняття на службу лідерів і членів злочинних угруповань та здійснення ними кар'єри;
- нерозвиненість у значної частини громадян громадянської свідомості, зокрема усвідомлення нового стану особи у державі, що будується на демократичних засадах;
- професійна та моральна деформація частини керівників і посадових осіб, що займають відповідальні посади, яка виявляється у вчиненні та поблажливому ставленні до корупційних діянь, порушення службової етики;
- несформованість у трудових колективах громадської думки щодо виявлення у них фактів корупційних діянь з метою позитивного впливу на запобігання таким проявам тощо.

Все це дає підстави на організацію активної протидії корупції. Стратегічні напрямки запобіжних впливів мають здійснюватися повсякчас.

Суспільна небезпечність корупції полягає в тому, що це явище:

- підриває авторитет держави, завдає шкоди утвердженню демократичних основ управління суспільством, побудові та функціонуванню державного апарату;
- суттєво обмежує конституційні права і свободи людини і громадянина, особливо пересічних громадян, які найбільше потерпають від корупції;
- порушує принципи верховенства права;
- призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, перешкоджає розвитку середнього та малого підприємництва, а також надходженню іноземних інвестицій;
- грубо порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, управлінських структур приватного сектора;
- надає незаконні привілеї корумпованим угрупованням і кланам, підпорядковує державну владу їхнім інтересам;
- сприяє криміналізації та тінізації економічних відносин, легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом;
- живить організовану злочинність, насамперед економічну, стає неодмінною умовою її існування;
- порушує принципи соціальної справедливості, невідворотності покарання;

особистісний добробут — у благополучній країні» має бути переведене із сфери ідеології в сферу виховання, політичної та економічної практики.

Світогляд формує життя, а економічний світогляд віддзеркалює суть та основні ознаки відповідної економічної системи.

Що до України, то на даному етапі очевидним поки що є:

- колосальний потенціал незадіяної підприємницької діяльності;
- не втрачені ментальні риси українського народу — працьовитість, ощадливість, самодисципліна;
- політика, бізнес, люди демонструють приклади міжнародної відкритості, готовність до співробітництва;
- українці накопичили позитивний досвід господарювання і безкоштовно розпорощують його в інших країнах (7 млн. чоловік емігрували в інші країни).

Сьогодні важливо сформувати риси особи ринкових відносин, а саме:

- підприємницьку ініціативу, діловитість, активну життєву позицію; усвідомлення пріоритету індивідуального інтересу і прагнення його реалізації через свою ідентифікацію з ринковими рушійними силами;
 - розуміння своєї праці як безальтернативного джерела власного та суспільного добробуту;
 - внутрішня потреба солідної участі в перебудові суспільно-економічних і політичних відносин в державі;
 - гордість за міжнародний престиж своєї держави.
- Тому для економічної практики на даний час необхідно:*
- проведення послідовної, передбачуваної, чітко орієнтованої на національні інтереси державної економічної політики;
 - створення прозорої і соціально-справедливої системи власності та розподілу;
 - впровадження механізму здорової конкуренції у всіх сферах і видах діяльності для економічно активної частини населення;
 - забезпечення непрацевдатного населення (соціальна захищеність);
 - всебічний розвиток бізнесу;
 - утвердження законності та правопорядку у всьому і для усіх;
 - підготовка та виховання бізнес-еліти як носія економічного світогляду.

Важливим чинником сьогодишнього процесу реформ в Україні є ментальні та світоглядні виміри у процесі модернізації соціально-економічного реформування. Науковці (психологи, соціологи, політологи) вчасно не відгукнулися і не запропонували певної моделі соціальної психології суспільних та національних перетворень. Остаточна економічна модель народжується і формується у горнилі повсякденного життя, адже народ є суб'єктом економічної поведінки, в процесі історії він формує своє світобачення і світотворчість. В цьому плані доцільно враховувати критерій раціональності економічної поведінки суб'єктів господарської діяльності. Ця діяльність має бути орієнтована на рентабельність, дохід, прибуток, раціональний бухгалтер, організацію праці, усунення непродуктивних витрат, хижацького марнотратства ресурсів тощо.

Раціональне здійснення соціально-економічних перетворень має місце в суспільстві, яке ґрунтується на загальнозначимих цінностях, де шанують ети-

ку праці з такими її чеснотами, як помірність, дисципліна, взаєморозуміння, солідарність, повага, відповідальність, громадянськість, патріотизм, любов до своєї землі, традиції тощо.

Суспільство, яке створює нерациональну економічну модель — це суспільство із зниженими моральними орієнтирами, де триває нескінченне протистояння всіх проти всіх, що набуває нерідко відверто кримінального характеру: з'являються олігархічні структури, які прагнуть до «верхів», щоб якомога швидше і більше збагатитися коштом «низів», нехтуючи при цьому всіма нормами моралі, а часто-густо й законами, тоді як «низи», у свою чергу, реагують на таку поведінку поганою працею, пересудами, саботажем, крадіжками. Прагнення «здобути» незароблене набуває масового поширення там, де немає громадянської свідомості, моралі, суспільної відповідальності, де діє мораль для себе і аморальність по відношенню до народу, держави тощо.

Тому на часі виняткового значення набуває пропаганда та формування менталітету, який базується на українських історичних цінностях, для яких характерні традиції доброго хазяйнування, пріоритетність високотехнологічної та якісної праці, совість, професіоналізм, поміркованість і здоровий глузд, самодисциплінованість, підприємливість, невтомність, прагнення до індивідуального успіху, до добра тощо.

Своє слово у вирішенні проблем соціально-економічного реформування має сказати і українська еліта. Інтелектуальна, професійна, духовна еліта нації — результат тривалої селекції. Понад сто років тому цю ідею вперше висловив Френсіс Гальтон у книзі «Спадковість таланту». Він провів дослідження родоводів близько п'яти тисяч видатних людей всіх часів і народів. Виявилось, що більшість у них мали видатних предків.

Інтелектуальна, духовна, творча еліта нації виховується поколіннями. Під час війн, революцій, репресій, криз — еліта безжалісно знищується. Але в усі часи у кожного народу лишаються люди, чия духовність, моральність, освіченість, професійний талант, вірність собі не піддаються ані тиску, ані сумніву (приклад української, російської та ін. еліт за часів СРСР).

У період так званих трансформацій, «ринкових перебудов» в пост-соціалістичних країнах з наступною кризою на всіх рівнях найбільших втрат зазнає якраз інтелектуальний потенціал цих країн.

В той час, потрібно пам'ятати, що у системі стратегічних ресурсів нації її соціально-людський капітал є головним і провідним стратегічним ресурсом.

Чим нестабільнішим та непередбаченішим у своєму розвитку є соціум, тим більшою мірою еліта відповідальна за пошук знань про минуле, сучасне й майбутнє, розробку прогнозів і програм розвитку. В цій ситуації опинилася сучасна українська еліта. Соціально-економічні та політичні зміни в суспільстві значною мірою обумовлені діями еліти.

Сучасна українська еліта умовно розколота на три групи: а) яка сповідує ідеали і цінності минулого «соціалістичного» суспільства; б) яка орієнтується на надію про щасливу долю країни в союзі з Західною і Центральною Європою і цивілізованим світом; в) яка не хоче жити ідеалами і тоталітарними нормами життя і мало вірить, що Україну чекає цивілізований світ. Вона закликає працювати, щоб самостійно творити свою долю.

Україна за оцінками іноземних експертів, за своїм технологічним рівнем була однією з найпідготовленіших до переходу на ринкові умови господарювання. Проте, їх раціонально не використали.

Тому є потреба нової альтернативи — ідею вибрано, вона потребує елітарної розшифровки елітою та реалізації у практиці шляхом серйозного здійснення реформ та формування відповідного світогляду і психології державницького народу, додання психології меншовартості.

Суспільна свідомість виступає важливим чинником економічного зростання. Стало загальним правило про те, що неможливими є зміни в соціальній сфері без економічного зростання. Також стало економічне зростання неможливе без вирішення соціальних проблем. Вагомим напрямом дій держави повинно стати втілення національної ідеї, яка забезпечить консолідацію суспільства, формування поваги до своєї держави та її посадових осіб, бажання підтримувати власне виробництво, шанувати державний прапор, протидіяти шахрайству всіх видів. Негайно необхідно розпочати підготовку національної еліти, яка могла би реалізувати ідеологічно-управлінські процеси здійснення соціально-економічного реформування та формування у себе і народу України «психології державного народу».

Нове ХХІ ст. буде часом особливо бурхливого розвитку технологій і техніки. Тому духовна готовність людства до їхнього безпомилкового сприйняття на благо, не на зло ставить на порядок денний нову задачу: самі учасники творчого виробничого процесу повинні гуманітарно його підтримувати, підвищувати роль і значимість таких категорій як духовність, мораль, законність, порядок, без чого в умовах дії могутньої техніки суспільство ризикує зіткнутися з хаосом, техногенними катастрофами, громадянською, економічною та державною нестабільністю.

Українська інтелігенція має для цього унікальні підстави: вона є багаточисельною, розвиненою є і техніка, високий суспільний авторитет інтелігенції, розвиток освіти і науки є самодостатнім в Україні. Саме це дає підстави українській інтелігенції, культивуючи професіоналізм, закладати основи суспільних цінностей, які сприятимуть успішному реформуванню.

У суспільній свідомості формуються стійкі переконання, що лише за допомогою продуманих, послідовних та рішучих системних перетворень можна забезпечити прогресивний розвиток держави, успішне вирішення проблем соціального і економічного розвитку, підвищити добробут та забезпечити гідне життя кожному громадянину в державі.

Здійснювані в Україні реформи повинні забезпечити умови для того, щоб вийти на завершальний етап розвитку постіндустріального суспільства.

Найвищими регуляторами людської діяльності виступають базові цінності. *Цінності — це специфічні соціальні визначення об'єктів навколишнього світу, які виявляють фундаментальне їхнє значення для людини і суспільства (Істина, Краса, Добро, Справедливість та інші категорії, закладені в явищах суспільного життя чи природи).* Базові цінності становлять зміст ціннісних орієнтацій особи, які фігурують як цілі життя і основні засоби досягнення цих цілей і завдяки цьому набувають функції основних регуляторів соціальної поведінки людей, а тим самим активної участі у здійсненні соціально-економічних реформ.

Важливе завдання сьогодення – зміна свідомості людей в їхніх установах та стереотипах. Свідомість людей потрібно готувати до кожного етапу соціально-економічних змін у державі, реально, справами перекопувати людей у перевагах нової системи. Без створення необхідних умов, без психологічної підготовки людей до важливих змін в умовах їхньої життєдіяльності, форсування, штучне нав'язування атрибутів ринкових відносин може не лише не дати очікуваних результатів, але і скомпрометувати саму ідею побудови ринкової економіки.

Висновки до розділу 3

1. З 2000 р. в економіці України відбулися певні позитивні зрушення, про що свідчить покращення макроекономічних показників.

2. На сучасний розвиток внутрішнього ринку держави **негативно впливає:**

- низький платоспроможний попит населення;
- неефективна державна політика;
- надто високий рівень податків;
- надто висока вартість кредитних ресурсів;
- надмірні державні витрати.

3. Першочерговим завданням державної політики на сучасному етапі економічних перетворень в Україні є створення передумов для стійкого економічного зростання та підвищення життя населення.

4. Стратегічними пріоритетами соціально-економічного розвитку держави є:

- створення передумов для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі;
- забезпечення сталого економічного зростання;
- утвердження інноваційної моделі розвитку;
- соціальна переорієнтація економічної політики.

5. Практичні кроки реалізації завдань європейської інтеграції торкаються насамперед внутрішньої політики України, моделі економічних, соціальних та політичних перетворень.

6. Відсутність послідовних ринкових реформ та повсякчасні державні інтервенції сприяють розвитку корупції та тіньової економіки, що, в свою чергу, призводить до гальмування і викривлення соціально-економічних реформ, перешкоджає розвитку ринкових відносин тощо. Найбільше потерпають від цих явищ пересічні громадяни.

7. Ефективним у боротьбі з корупційними діяннями та розвитком тіньової економіки є застосування **політичних, економічних, правових, організаційно-управлінських та соціально-психологічних заходів.**

8. Формування сучасного економічного світогляду населення є **важливим чинником** ефективності соціально-економічних реформ у державі.

Питання для самоконтролю:

1. Назвіть основні етапи соціально-економічного реформування українського суспільства і дайте їм коротку характеристику.

2. Які функції держави спрямовані на посилення і модифікацію дії ринкових відносин?
3. За який період Україна повинна здійснити Європейський Вибір?
4. Назвіть основні етапи перетворень на шляху до ЄС, дайте характеристику.
5. Що вкладається у поняття «економічне зростання»?
6. Розкрийте основні механізми «економічного зростання».
7. Як Ви розумієте поняття — «державне регулювання економічного зростання»?
8. Назвіть основні причини, що перешкоджають розвитку в Україні малого та середнього бізнесу.
9. Чому соціально-економічна криза в Україні виявилася такою тривалою?
10. Які помилки були допущені при виробленні та реалізації трансформаційної стратегії в Україні?
11. Яке місце і роль у соціально-економічному реформуванні по формуванню громадянської позиції повинна займати національна еліта?
12. В чому, на Ваш погляд, полягає роль національної еліти у вирішенні завдань соціально-економічного реформування українського суспільства?
13. Який вплив здійснює національна ментальність на процеси соціально-економічного реформування українського суспільства?
14. Які, на Ваше бачення, шляхи боротьби з корупцією?

Рекомендована література

1. Указ Президента України «Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998–2005 роки». 24 квітня 1998 р. №367/98.
2. *Біляцький С.* Під ковдрою демократії. Соціально-економічні аспекти нової епохи в контексті українського шляху оновлення розвитку // Політика і час. — №1, 2003. — С. 52-64.
3. *Гальчинський А.* Україна: поступ у майбутнє. — К.: Основи, 1999. — 220 с.
4. Європейський вибір: Виступ Президента України Л.Д. Кучми у Верховній раді України 18 червня 2002 року. Послання Президента України до Верховної Ради України. — 2002. — К.: Преса України, 2002.
5. *Кучма Л.Д.* Націю звеличують великі цілі і діла. — К.: «Преса України», 2000. — 94 с.
6. *Мельник М.І.* Корупція: сутність, поняття, заходи протидії: Монографія. — К.: Атіка, 2001. — 304 с.
7. Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства. Матеріали науково-практичної конференції м. Харків, 18 квітня 2003 року. — Х.: Вид-во ХарРІУАДУ «Магістр», 2003. — 152 с.
8. Проблеми та перспективи української реформації: [Кол. моногр.] / Г.В. Щокін, В.І. Куценко, М.Ф. Головатий та ін; [За заг. ред. М.Ф. Головатого, Г.В. Щокіна]. — К.: МАУП, 2001. — 248 с.
9. Реформи на Україні: ідеї та заходи / За ред. Януша Ширмера і Девіда Снелбекера. — К.: Алтерпрес, 2000. — 220 с.
10. Стратегії розвитку України: теорія і практика / За ред. О.С. Власюка. — К.: НІСД, 2002. — 864 с.

11. Сьомін С. Остроухов В. Небезпечна прірва між багатими і бідними. Щодо проблем бідності та формування середнього класу в Україні // Політика і час. — №12. — 2002. — С. 41.
12. Україна — 2002. Моніторинг соціальних змін / За ред. д.с.н. В. Ворони, д. соц. н. М. Шульги. — К.: Інститут соціології НАН України, 2002. — 668 с.
13. Україна за роки незалежності. 1991–2001. — 3-є вид., переробл. і доповн. — К.: Нара-Друк, 2001. — 200 с.
14. Україна на порозі XXI століття: уроки реформ та стратегія розвитку. Матеріали наукової конференції. — Київ: НТУУ КІП, 2001. — 340 с.
15. Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік // Кучма Л.Д. Націю звеличують великі цілі і діла. — К.: Преса країни, 2000. — 94 с.
16. Україна: поступ у XXI століття: Наук.-метод. зб. / І.Ф. Надольний, В.А. Ребкало, Н.Р. Нижник та ін. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 220 с.

РОЗДІЛ 4. ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ І АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА

Зміст

- 4.1. Питання про державний устрій України в історії політичної думки.
- 4.2. Державний устрій в системі державного ладу України.
- 4.3. Поняття і види державного устрою.
- 4.4. Основні напрямки організації, розвитку і вдосконалення державного устрою України.
- 4.5. Реформування адміністративно-територіальної системи в Україні.

4.1. Питання про державний устрій України в історії політичної думки

Актуальність дослідження сутності та особливостей державного устрою як форми організації політичної влади зумовлена тими нагальними проблемами, що виникли в процесі розбудови незалежної Української держави, зокрема в ході організації влади на чітко окресленій території, що стала національним здобутком українського народу.

Проблема державного устрою належить до загальнонаукових проблем політичних, конституційно-правових інститутів, які є визначальними для політичної системи держави.

Основною рисою багатьох наукових теорій державного устрою України було прагнення до об'єднання всіх етнічних українських земель, тобто до соборності України, отже, прихильність більшості теоретиків української державності до побудови в Україні саме унітарної держави, хоча термін «унітарність» став широко використовуватися в науковому обігу тільки останніми роками.

Теорії державного устрою України дорадянського періоду не були достатньо обґрунтованими й чітко сформульованими, відтак на початку ХХ століття в українському середовищі не було жодної завершеної концепції державного устрою України. Причиною цього були тривала відсутність або перервність української державності, тобто відсутність політичної суб'єктності держави та її частин.

Радянська суспільна наука розглядала проблему державного устрою виключно в контексті ленінської теорії держави і насамперед обґрунтовувала легітимність існування Радянського Союзу та його суб'єктів — союзних республік.

В сучасній науковій літературі саме проблемі державного устрою приділяється мало уваги, хоча майже в кожному підручнику з політології, основ держави і права, з конституційного, державного права зарубіжних країн, порівняльного конституційного права є окремий розділ про державний устрій, його види та форми.

Окремі аспекти проблеми державного устрою розглянуто у низці статей сучасних українських науковців: М.С. Кармазіної, О.В. Картунова, Л.І. Кормиць, І.Ф. Кураса, О.М. Мироненка, Ю.І. Римаренка, Д.В. Табачника, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, С.О. Телешуна.

Питання державного устрою, форм правління перебували в центрі уваги політико-правової думки на всіх етапах її розвитку. Тому дослідження еволюції поглядів видатних мислителів і політичних діячів, класиків світової та вітчизняної політичної та юридичної думки (О. Борковського, І. Лисяка-Рудницького, Л. Ребета, В. Старосольського, С. Томашівського, С. Шелухіна та ін.) на природу, сутність, особливості державного устрою як форми організації політичної влади на певній території є необхідною умовою вироблення наукових засад національно-державного устрою України.

Проблема організації і форми державного устрою постала одночасно з виникненням перших державних утворень. Мислителі стародавнього світу у своїх працях приділяли їй багато уваги. Науку про державу і державний устрій було значно розвинуто в середні віки, нові та новітні часи політичними діячами, мислителями різних народів і держав. Відтак величезна теоретична спадщина стала підґрунтям відповідних досліджень з проблем державного устрою України.

Аналіз вітчизняних та іноземних джерел свідчить: незважаючи на те, що Україна тривалий час не мала власної державності, українські політичні діячі й мислителі починаючи вже з початку XVII століття приділяли пильну увагу питанням державного устрою України.

Першим, хто намагався розробити концепцію державного устрою самостійної української держави, був видатний політичний діяч **Б. Хмельницький**. Однак його погляди щодо державного устрою України не відрізнялися послідовністю.

На початку війни Б. Хмельницький навіть не міг мріяти про державність України. В ході війни його політичні погляди значно змінилися. Наприкінці Визвольної війни 1648–1654 років він вже ставив за мету власну державність України і тому вів переговори з Молдавією, Туреччиною і Росією. Врешті домовленість була досягнута з Росією. В Переяславських статтях з царським урядом йшлося про автономію України в складі Росії. При цьому вся влада на території України повинна була зосереджуватися у руках гетьмана, що мав обиратися на демократичних засадах без участі представників царя. Російський цар повинен був тільки прийняти присягу від обраного таким чином гетьмана. На місцях владу повинні були здійснювати земські й міські уряди, теж обрані демократичним шляхом. Судова влада знаходилася б в руках незалежних військових, земських й громадських судів. У міжнародних відносинах Україна мала залишитися вільною: гетьман міг сам вести міжнародні переговори й приймати рішення. Тільки з Туреччиною й Польщею, які були небезпечними для Російського царату і зацікавлені у поверненні українських земель під своє володіння, гетьман не міг вести переговори без дозволу російського царя. На Переяславській Раді, яка вирішувала питання протекторату Росії, не були присутні представники від Белзького, Волинського, Подільського і Руського воєводств, де проживали більш як третина етнічних українців. Тому під протекторат Росії підпали тільки території Брацлавського, Київського та Чернігівського воєводств.

Невдалою була і спроба створення незалежної Української держави гетьманом **І. Мазепою** за допомогою укладення українсько-шведського союзу. Сподвижником І. Мазепи був **Пилип Орлик**, погляди якого на українську

державність і державний устрій України стали найбільш чіткими і послідовними для того етапу розвитку української політичної і правової думки.

П. Орлик розробив цілісну концепцію державного устрою України, зокрема в працях «Вивід прав України», «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького (Конституції Пилипа Орлика 5 квітня 1710 року)».

У Конституції П. Орлика зафіксовано новий устрій козацької держави (артикули VI–X, XIV–XV). Встановлювалася (за сучасною термінологією) парламентська республіка. Її основою мало стати загальне виборче право, виборність усіх цивільних і військових посад, принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Україна переходила до територіального представництва.

Політичні погляди гетьманської доби щодо державного устрою України сприяли формуванню національної свідомості українського народу, розвитку політичної і правової думки в Україні. Проте в цей час царський уряд почав вживати заходів щодо перетворення України на провінцію Росії.

Наступний етап нового українського національного руху був пов'язаний з Лівобережною Україною. Тут національно свідомі, освічені верстви українського народу, поєднавши традиції історичного минулого з новими політичними ідеями, запозиченими на Заході, висунули перших провідників ідеї українського національного відродження. (На теренах Правобережжя активніше йшов процес відродження польської національно-державної ідеї).

Певною мірою українська інтелігенція успадкувала ідеї декабристів, зокрема ідею П. Пестеля про федеративний устрій Росії та М. Муравйова про організацію місцевого управління на виборній основі.

Чітку політичну програму, що акумулювала здобутки національної думки в поєднанні з європейським панславізмом виробило для українства **Кирило-Мефодіївське товариство**. Воно вперше в українській історії на політичних заходах об'єднало представників нової української інтелігенції, що сформувалася у 40-і роки в Україні та Росії, відрізнялося від масонських лож і політичних гуртків першої чверті XIX століття своєю становою строкатістю і досить міцними зв'язками із селянським середовищем. Це була перша спроба української інтелігенції перейти від «ностальгійно-культурницького» до політичного, або «федералістського», етапу української історії, проминувши «просвітянсько-культурницький період», підійти до вирішення національного питання з наукових позицій, вважаючи його фундаментом державотворчого процесу. На стику історіософії, етнопсихології, історії філософії, культурології та релігії народжувалася українська ідея як визначальний фактор майбутніх державознавчих теорій.

Суспільно-політична й національна концепції кирило-мефодіївців базувалися на народно-месіанській ідеології та демократизмі. Ідеалізуючи християнську релігію, слов'янофільство, месіанський націоналізм як найвищі чинники історичного розвитку нації, члени товариства уникали питання про створення громадсько-політичних об'єднань, що повинні були стати координуючими центрами державотворчих процесів в Україні. Незважаючи на тяжкий удар з боку російського царату, Кирило-Мефодіївське товариство за короткий час свого існування вперше зробило спробу перейти від культурницьких гасел до політичного етапу в національному розвитку, привернуло пильну увагу царату до українського руху

уже не як на альтернативу впливовій польській культурі в Україні, а як на самостійну політичну течію. Саме це дає підстави вважати товариство провісником політичного етапу українського національно-визвольного руху.

Після репресій 1847 року український національний рух перемістився до Петербурга. Наріжним каменем діяльності «петербурзької громади» було поліпшення становища українського народу, особливо селянства як найбільш експлуатованої верстви населення. Для пропаганди своїх ідей петербурзька група у 1861 році заснувала перший в Російській імперії український часопис «Основа».

Одночасно нове покоління свідомого українства, що складалося переважно із студентів, організувало у Києві місцеву громаду, яка налічувала понад двісті осіб і сконцентрувала увагу на організації мережі недільних шкіл для неписьменного селянства.

На початку 60-х років у середовищі польської та спольщеної шляхти Правобережної України виник студентський гурток на чолі з В.Б. Антоновичем, головною метою якої був «український ренесанс». Назвавши себе «хлопоманами», гуртківці говорили українською мовою, носили національне вбрання, дотримувалися українських звичаїв. Проголосивши себе українцями, вони зливаються з Київською громадою і теоретично обґрунтовують свою основну мету — просвіту народу, усвідомлення його потреб і задоволення їх. До цієї групи входили В. Антонович, Т. Рильський, Б.Познанський, П. Житецький, К. Михальчук.

Захоплюючись ідеями відродження української національної культури, ні «хлопомани», ні громадівці не приділяли уваги питанню відтворення української державності, тому не запропонували концепції державного устрою України.

Творцем нового напрямку в теорії державності України став **М. Драгоманов**. Він не тільки розробив «федералістську» форму стосунків із Російською державою, а й запропонував українофілам новий спосіб соціального мислення. В його основу були покладені ідеї російського і європейського лібералізму, анархо-соціалізму Ж. Прудона та «швейцарського федералізму» Й. Блюнчлі, який принцип національного самовизначення виклав у формулі «скільки народів — стільки держав». У москвофільському часописі «Друг» М. Драгоманов, під псевдонімом «Українець» помістив кілька «Листів до молоді», де виклав свої погляди на подальший розвиток українського національного руху.

Найбільш повно погляди М. Драгоманова дістали відображення у програмі «Громади» 1880 року. Політичний рух у вирішенні національного питання, вважав він, повинен виходити з того, що кожна нація мусить сама бути господарем у своєму домі; що сила кожної нації полягає в її селянстві, а отже, рушійною силою українського народу є селянство. За цих умов особлива місія випадає інтелігенції, яка, за М. Драгомановим, повинна була б повернутися обличчям до селянства, а отже, до України. Суспільний розвиток має базуватися на громадівському соціалізмі (общині). Причину ж існування різних форм держав він бачив у різному рівні їхнього політичного життя, яке залежало від географічних та історичних умов, в яких розвивалася нація.

Отже, М. Драгоманов перший з українських політичних діячів виступив проти принципу централізації держави, який гальмував національний розвиток, істотно звужував права особи, вів до розростання влади бюрократії. Суть

держави, за М. Драгомановим, полягас не тільки у формі побудови держави, а й у соціально-політичних та національних правах, якими наділені громадяни.

Акцентуючи увагу на формі держави, М. Драгоманов вважав, що тільки федерація зможе поєднати інтерес кожної окремої людини та держави. З часом і сама автономія втрачатиме свої державні функції та перейде до адміністративної автономії і децентралізації. За цих умов зросте роль самоврядування як форми влади, що сприятиме економічному і культурному розвитку української нації.

Особливу увагу М. Драгоманов приділяв «територіальному облаштуванню» російської України, яку пропонував поділити на 4 «краї»: Поліський, до якого увійшли б східні частини Сідлецької й Любленської губернії, південні повіти Гродненської губернії, повіти Пинський і Мозирський Мінської губернії і Волинська губернія, крім південно-східної частини, тобто повітів Житомирського і Новоград-Волинського по р. Случ; Київський — південно-східна частина Волинської губернії, Київська, Чернігівська і Полтавська губернія без південно-східної частини, себто повітів Константиноградського, Полтавського, Кобеляцького і східні частини Кременчуцького; Одеський і Таврійський, крім повітів Мелітопольського і Бердянського, південно-східні повіти Полтавської губернії, Харківська губернія, Слобідсько-українські повіти Курської і Воронізької губернії. Вищим органом федерації повинна була стати загальнодержавна репрезентація з двох палат: Державної Думи і Союзної Думи. Причому остання складалася б з делегатів крайових дум.

Активізація національного руху в Україні підштовхнула радикальні верстви студентської та учнівської молоді до утворення українських політичних партій. У цьому процесі можна виділити три основні чинники: По-перше, процес формування в Галичині українських політичних партій з чітко визначеними програмами, орієнтованими на широкі верстви українського суспільства. По-друге, використання Галичини як бази формування національно-революційних ідей і як «українського П'ємонту» для становлення української держави. Третій фактор, найбільш важливий, — занепокоєння українських діячів тим, що найсвідоміша українська молодь, всупереч пасивності українського руху, йде до російських революційних організацій. виправити ситуацію, на думку молодих українських радикалів, можна було за умови створення модерного українського політичного руху як альтернативи російському радикалізму і російській культурі взагалі.

Першою такою організацією молодих українських націонал-революціонерів було **Братство Тарасівців**, яке утворилося влітку 1891 року в Каневі. До нього належали студенти Харківського університету І. Липа, М. Байздренко, М. Базкович та київський студент В. Боровик. Діяльність тарасівців зосереджувалася переважно на агітаційній роботі серед українського селянства та учнівської молоді, насамперед на організації лекцій, вистав та відзначенні шевченківських свят. Найбільш активною серед тарасівців була київська група на чолі з М. Міхновським. Він вже тоді висловлював погляди радикального самостійника: «Україна для українців! Мета державна понад усе!». Однак революційний націоналізм не став домінуючим серед членів Братства Тарасівців: тільки Київська організація відзначалася таким радикалізмом у поглядах. Реш-

та осередків стояла на федералістських засадах з елементами старого українського феодальства і молодого соціалістичного українства.

На початку ХХ століття в Росії розгорнулася дискусія щодо різних моделей конституційних реформ. Один із конституційних проєктів, запропонованих в рамках дискусії, був розроблений у травні 1905 року **М. Грушевським** і викладений у статті «**Конституційні питання і українство в Русі**». За цим проєктом кожна із самоврядних областей повинна була мати широку автономію у вирішенні всіх питань внутрішнього життя. Територія Російської імперії поділялася на окремі території, в кожній з яких проживало близько 1 мільйона осіб. Загальним, рівним, прямим, таємним голосуванням жителі території (області) мали б обирати депутатів до територіального або національного сейму. Сейм обирав би делегатів до парламенту.

Отже, основними принципами цього конституційного проєкту були: 1) створення репрезентаційного уряду; 2) широка національно-територіальна децентралізація Російської імперії. Як бачимо, конституційний проєкт М. Грушевського був написаний під впливом ідей кирило-мефодіївців і М. Драгоманова.

Важливу роль в історії українського політичного національно-визвольного руху відіграла Західна Україна. Демократизація Австро-Угорської імперії і розвиток її конституційним шляхом підштовхнули українців до вимоги утворення національно-територіальної одиниці. «Головна Руска Рада» у листах до цесаря Фердинанда від 9 червня 1848 року, а також українська делегація на чолі з М. Куземським, І. Борискевичем, І. Шашкевичем та іншими вимагали поділу Галичини на українську і польську. Галичина, Буковина й Закарпаття повинні були утворити окремий коронний край з власним сеймом і «краєвим» урядом. Проте орієнтація Відня на польські політичні кола, а також неорганізованість «старих русинів та їхня відірваність від українських трудящих» примусили лідерів українського руху шукати нові джерела підтримки серед політичних сил в Росії. Остання також вела агентурну роботу в Західній Україні щодо поширення проросійських настроїв, фінансуючи русофільські організації і часописи з метою протиставлення росіян іншим національностям і політичного послаблення Австро-Угорщини. Першим відомим українським русофілом у Галичині став Д. Зубрицький, який разом з Я. Головацьким при підтримці значної частини західноукраїнської верхівки сформував офіційний галицький русофільський рух.

Активна критика М. Драгомановим галицького духовенства та старшого покоління українських діячів, у тому числі народовців у 1870-1880-х роках, зумовила організацію галицького студентства. Перші прихильники радикальних ідей з'явилися у віденському клубі українських студентів «Січ». Наприкінці 1870-х років до них приєдналися колишні русофільські клуби «Академічне братство» та «Дружній Лихвар» у Львові, а також клуб «Бесіда». Поступово часопис «Друг» за редакцією І. Франка і М. Павлика стає рупором радикальної галицької молоді, яка гостро критикувала русофілів і літературну діяльність «старих» народовців.

На початку ХХ століття в Україні чітко окреслилися два **напрями** політичної думки — **народницько-федералістський**, який був пов'язаний з М. Грушевським і мав витоки насамперед в теорії федералізації М. Драгоманова, і **національно-державницький**, розроблений І. Франком і М. Міхновським.

Федералістська теорія М. Драгоманова – М. Грушевського поряд з іншими модними в той час федералістськими теоріями, про які йтиметься далі, виступила основною теоретичною підвалиною діяльності більшості лідерів Центральної Ради і УНР протягом першого періоду побудови незалежної Української держави.

Поразка національно-визвольних змагань 1917–1921 років змусила радикально налаштовану українську інтелігенцію шукати відповіді на питання про її причини. Першим, хто зробив спробу дати таку відповідь, був ідеолог українського націоналізму Д. Донцов. В основу своєї теорії він поклав критику теорії «провансальства», тобто хибного уявлення про світ, ігнорування фактора волі, виразної схильності пристосовуватися до обставин, а не міняти їх зусиллям. Д. Донцов першим висунув найважливіші постулати **націоналізму**: воля нації до життя і прагнення нації до боротби, ставка на вищу нематеріальну мету, фанатизм, здатність повністю віддаватися поривові до омріяної мети. Він детально зупинявся на проблемі української ідеї як головної мети українського руху.

Державну організацію і весь суспільний організм Донцов вибудовує на ієрархізованості суспільства.

Українську ідею Д. Донцов мислив як державну. Він обґрунтував її правочинність як географічним положенням України, так і політичними відносинами. Д. Донцов не розробив закінченої концепції державного устрою Української держави, хоча і був послідовним провідником ідеї самостійної України. Можна висунути гіпотезу, виходячи з аналізу праць Д. Донцова, що він **бачив самостійну Україну унітарною державою** в сучасному розумінні цього поняття.

Іншу концепцію національно-державницької ідеї створив **В. Липинський**. Він став творцем теорії українського консерватизму (монархізму). В. Липинський фактично отожднював політичну націю і державу, вважав, що творення держави формуватиме українську націю. Опрацьовуючи свою державотворчу концепцію, В. Липинський мав за мету застосувати її на всіх зібраних у єдину державу українських землях. Принцип єдності території закладений В. Липинським у концепцію політичної нації (як спільноги співгромадяни, що живуть на одній землі) і державотворення. На його думку, екстериторіальність спричиняє боротьбу етнічних груп, які є складовими нації і які населяють територію даної держави. Тому нація не повинна прагнути загарбати чужу територію. Весь територіальний устрій держави має бути підпорядкований формуванню почуття господаря на власній землі. Саме тому основною верствою суспільства Липинський вважав селянство.

В. Липинський, сповідуючи ідеологію території і громадянства (як єдності держави і нації), різко критикував як соціалізм, так і націоналізм, які розривали цю єдність і спричиняли екстериторіальність. Українська держава бачилася В. Липинському і заснованому ним у 1920 році Українському Союзу хліборобів-державників у формі трудової монархії, традиційного українського гетьманату зі спадковою гетьманською владою.

Отже, і Д. Донцов, і В. Липинський були прихильниками **авторитарної унітарної держави системи правління**, які, на їхню думку, найбільш повно відповідали традиціям і психології української нації.

У Радянській Україні один із проектів щодо державного устрою УРСР в рамках Союзу радянських республік був запропонований у 1922 році ук-

раїнським керівництвом на чолі з **Х. Раковським** і **М. Скрипником**. При обговоренні проекту союзного договору 1922 року між радянськими республіками політичні діячі з України на чолі з **Х. Раковським**, **М. Скрипником**, **М. Фрунзе**, **Г. Гриньком** запропонували модель держави, що базувалася на **принципах демократизму, врівноваження суверенітету союзу і республік, обмеження влади центру та надання широких прав суб'єктам федерації**, зокрема Україні, з вирішення державно-адміністративних, культурних і господарських питань, гарантування правового простору в регулюванні всіх галузей внутрішнього життя. Інтереси окремих республік повинна була захищати Рада національностей — одна з двох палат органу Союзу, якій надавалося б право вивчення і навіть скасування всіх рішень владних інституцій Союзу. Уряд на союзному рівні мав формуватися обома палатами, загальносоюзними передбачалося зробити лише наркомати з військових і морських справ, шляхів, пошт і телеграфів. Наркомати закордонних справ і зовнішньої торгівлі пропонувалося створити як на союзному, так і республіканському рівнях. У проекті передбачалося вилучити з повного відання Союзу питання землевпорядкування. Вирішення соціальних, культурних й освітніх питань згідно з проектом мало зосереджуватися в республіках. В проекті регулювалися питання союзного і державного бюджетів, реальної частки республіки у федеральному бюджеті згідно з її економічними можливостями, а також норми, що надавали республікам право встановлювати податки і збори. Майно і ресурси, що знаходилися на території республік, повинні були залишатися в їхньому розпорядженні, користванні та управлінні.

Таким чином, **Х. Раковським** та іншими було запропоновано **федерацію суверенних республік автономного типу з балансом централізму та децентралізму**. Цей проект не було прийнято, а **Х. Раковського**, **М. Скрипника** та інших авторів проекту звинувачено в конфедералізмі, який може ослабити Союз радянських республік.

Після цього проекту в радянські часи в Україні не було розроблено жодної незалежної від більшовицьких догматів теорії про державний устрій України.

Підсумовуючи аналіз розвитку політичної думки щодо проблематики державного устрою, можна зробити наступні висновки.

Характерною рисою концепцій про державність і державний устрій України було обґрунтування прагнення українців до об'єднання всіх етнічних українських земель, тобто до соборності. Більшість теоретиків української державності схилилася до побудови в Україні **унітарної держави**, хоча такого терміну немає в жодній праці вищезгадуваних авторів, незалежно від того, чи буде ця держава автономною у складі іншої держави (федерації), як то передбачали **М. Драгоманов**, **М. Грушевський** та інші українські політичні діячі на початку ХХ століття і в початковий період діяльності Центральної Ради, чи самостійною, як вважали **М. Міхновський**, **Д. Донцов** і **В. Липинський**.

Усі погляди на майбутній державний устрій України не були достатньо обґрунтованими й чітко сформульованими, оскільки увага свідомої частини українців була спрямована спочатку на відродження української культури, мови, побуту, згодом під впливом марксизму, соціал-демократії пріоритетними в національно-визвольному русі стали соціалістичні ідеї.

4.2. Державний устрій в системі державного ладу України

Проголошення в 1991 році незалежної Української держави передбачало:
по-перше, одночасне виникнення всіх властивостей та ознак, що притаманні всім державам взагалі, й особливостей, характерних для України;

по-друге, осмислення та відповідну наукову категоріалізацію нових політичних реалій;

по-третє, розробку і прийняття системи нових законів, зокрема Конституції, які б відбивали стан, ознаки і перспективи сучасного українського державотворення.

Організація державного устрою є однією з найважливіших проблем, що постали в Україні в умовах незалежності. Вирішення її неможливе без усвідомлення місця державного устрою в системі державного ладу України, організації держави, державної влади.

Державний лад України пов'язується насамперед із структурою і функціями найважливіших політичних інститутів, насамперед держави, статус яких визначає Конституція України і які відіграють визначальну роль у державному будівництві. Напрями розвитку всіх сфер життєдіяльності держави в Україні визначає державна влада, яка здійснюється через систему певних державних органів і відрізняється від всіх інших видів влади наявністю спеціального апарату управління і примусу, за допомогою якого здійснюються управління суспільством, контроль за діяльністю суб'єктів суспільних відносин, можливістю приймати закони, обов'язкові для виконання всіма суб'єктами суспільних і політичних відносин, використанням права застосовувати санкції за порушення законодавства, повноваженнями діяти на міжнародній арені від імені народу держави, який формує владу.

Отже, базовим елементом понятійного апарату є поняття держави, до того ж воно є родовим для понять «державний лад», «державний устрій», «державна влада», «форма держави» та інших.

Майже всі дослідники одностаїні в тому, що найважливішими атрибутивними елементами держави є **народ, територія і влада**. Чимало вчених-політологів та правників відзначають соціальний характер держави як асоціації громадян, чий інтерес з допомогою механізму держави дістають адекватне узгодження та реалізацію. Поліфункціональність держави зумовила необхідність множинності підходів до дослідження її феномена.

На нашу думку, держава — це політично організований народ (нація, суспільство), що здійснює суверенну волю і забезпечує свої національні інтереси на власній, історично визначеній території з допомогою інституту політичної влади.

Державу слід розглядати в **субстанціональному** значенні як організоване в певну асоціацію населення, що функціонує в просторі й часі; в **атрибутивному** — як устрій певних суспільних відносин, тобто офіційний устрій певного суспільства; в **інституціональному** — як апарат публічної влади, установи та органи, що здійснюють державну владу; в міжнародному — як суб'єкт міжнародних відносин.

Складність і різноаспектність поняття держави зумовила те, що більшість мислителів минулого не відокремлювали поняття державного ладу і державно-

го устрою, ототожнювали їх, розуміючи в обох випадках насамперед характерні риси організації функціонування конкретної держави, яку вони вивчали.

Проте, на нашу думку **ототожнювати поняття державного ладу і державного устрою не можна**. Поняття державного ладу є ширшим, ніж поняття державного устрою, і включає насамперед поняття державного устрою.

Виходячи із поняття держави, **державний лад є системою принципів організації (будівництва) і діяльності держави, передбачених і закріплених її Конституцією**. Ці принципи опосередковують суть, тип, форми, функції держави та механізм її здійснення. Характер державного ладу сучасної України закріплений Декларацією про державний суверенітет України, Актом проголошення незалежності України, Конституцією України.

Існують також інші визначення державного ладу: як організації держави, що включає суспільний і державний устрій, систему державних установ, основні права і обов'язки громадян і виборчу систему; як сукупності суспільно-політичних відносин, що відображають найбільш сталі властивості, взаємозв'язки елементів внутрішньої організації суспільства.

Державний лад є політичною організацією держави і включає суспільний і державний устрій, систему державних органів влади, систему установ, які цю владу забезпечують, правову і виборчу системи.

Саме державний лад визначає тип і форму держави. **Тип держави** являє собою систему суттєвих рис, що притаманні усім державам, економічною основою яких є певний тип виробничих відносин і які виражають соціальну змістовну сутність, а також соціальне призначення держави. Суттєвими рисами держави, які визначають тип держави, є, наприклад, демократизм, соціальний характер держави, національний характер держави, правовий характер держави і суверенітет.

Державний лад і суспільний лад виступають основними складовими конституційного ладу, що являє собою цілісну систему суспільних відносин, які закріплює, регулює і захищає Конституція України. Державний лад визначає основні організаційні форми та інститути механізму політичної влади, що властиві державі в цілому з урахуванням історичних та інших умов. Тобто державний лад України виступає як конкретний спосіб функціонування Української держави, в якому велику роль відіграє державний устрій.

Державний лад будь-якої держави, зокрема України, характеризується такими основними параметрами:

- 1) певною структурою відносин між державою, суспільством і особистістю, що знаходить відображення в системі методів здійснення державної влади;
- 2) системою вищих та інших органів державної влади, їхньою структурою, співвідношенням їхньої компетенції, порядком утворення органів влади;
- 3) державним устроєм.

Взаємовідносини елементів системи державного устрою України є вагомою частиною сукупності суспільно-політичних відносин, що являють собою державний лад України.

Державний лад як інститут характеризується певними формами: характером державного правління, тобто організацією і здійсненням державної влади, і характером державного устрою, що є складовою державного ладу.

Отже, державний лад – це будівництво держави, а державний устрій – одна з форм цього будівництва.

Дефініції державного ладу і державного устрою, а також розуміння місця державного устрою в системі державного ладу дає можливість більш плідно використовувати їх у практичній політиці, подальшому розвитку політичної науки.

4.3. Поняття і види державного устрою України

Державний устрій належить до загальних проблем політичної науки, що вивчає політичні інститути і процеси, що відбуваються в рамках політичної системи. Інститут державного устрою має різні форми вияву. Тому однією з проблем політології є визначення його дефініції та системності предмета його регулювання.

До предмета державного устрою України включаються:

- 1) народ України як первинне джерело поділу території Української держави на певні частини;
- 2) вертикальна система державної влади;
- 3) територіально-політична організація держави відповідно до Конституції України та системи конституційно закріпленого адміністративно-територіального поділу держави.

У науковій літературі зустрічаються різні визначення системи поділу держави на певні частини: «територіальний устрій», «державний устрій», «національно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «політико – територіальний устрій», «національно-державний устрій», «політико-територіальна (територіально-політична) організація держави», «територіальна організація публічної влади».

Відтак виникла необхідність вивчення співвідношення між вищеназваними поняттями для розробки загальної концепції організації і вдосконалення державного устрою України, а також для застосування її в практиці українського державотворення, зокрема при створенні Закону «Про державний устрій України».

Вивчення світового досвіду державного будівництва свідчить, що майже всі держави поділяються на певні території, на чолі яких центральна влада ставить свою адміністрацію. В такий спосіб у державі встановлюється певний **адміністративно-територіальний устрій**.

Виходячи з цього, деякі науковці розглядають адміністративно-територіальний устрій України як складову частину її територіального устрою.

Група українських дослідників (С. Гусарев, Р. Калужний, А. Колодій та ін.) вважає, що формами територіального устрою є національно-територіальна адміністративно-територіальна організація державної влади. Під національно-територіальною організацією державної влади в Україні вони розуміють організацію Кримської автономії як національно-політичної одиниці, а під адміністративно-територіальною організацією – організацію інших територіальних одиниць в Україні, утворених за адміністративною ознакою: області, райони тощо. Проте таке визначення є дещо спрощеним і не дає адекватного уявлення про територіальний устрій і адміністративно-територіальний устрій України.

Нині відповідно до Конституції в Україні існує **трьохрівневий адміністративно-територіальний устрій**. **Перший** — це області, Автономна Республіка Крим, міста Київ і Севастополь. **Другий рівень** — райони і всі міста, крім Києва і Севастополя. **Третій рівень** — райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села:

Деякі дослідники взагалі ототожнювали поняття державного устрою і територіального устрою держави. Тому в Конституції України IX розділ називається «Територіальний устрій» і не йдеться про державний устрій.

«Офіційне» тлумачення державного устрою України, яке міститься в Коментарі до Конституції України, базується на визначенні території держави як невід'ємної ознаки державності, просторової межі державної влади. Державний устрій тлумачиться також як політико-територіальна організація держави, яка визначається політико-правовим статусом територіальних-складових частин і принципами їхніх відносин з державою в цілому та між собою.

Територіальний поділ держави, згідно з Коментарем до Конституції, — це система територіальних складових частин, які становлять географічну основу територіального устрою держави. В свою чергу, **територіальний устрій** — це територіальна організація держави, система взаємовідносин між державою в цілому (центральною владою) і територіальними складовими частинами (населенням і діючими органами).

Отже, в основі державного устрою лежить територіальний устрій держави і, як його складова, адміністративно-територіальний устрій зумовлений національним складом населення (нація та національні меншини). Тобто поняття державного устрою включає і поняття територіального устрою, і поняття адміністративно-територіального устрою.

Оскільки у даному памі визначенні держави основною «дійовою особою» виступає нація як політична спільнота (політично організований народ), то для з'ясування суті державного устрою, необхідно визначитися із тлумаченням поняття нація. Саме з урахуванням визначальної ролі нації деякі дослідники наполягають на понятті «національно-державний устрій».

Національно-державний устрій визначають як форму державної організації нації, форму державного, політичного існування нації, її самовизначення.

Важливою і невідмінною ознакою нації необхідно вважати національну самосвідомість. Це усвідомлення нацією, людиною або певною спільнотою своєї приналежності до нації, спільності історичної долі її представників, своєрідності дії геополітичних, соціопсихічних, історичних чинників, неповторності характеру, темпераменту, менталітету, психології, культури. Національна самосвідомість пов'язана із самоідентифікацією нації.

Оскільки сьогодні перед Україною стоїть завдання розробки державної етнонаціональної політики, принципів управління етнічними процесами, методів і засобів соціально-економічного, політичного і правового регулювання міжетнічними відносинами, то ще одним актуальним питанням при визначенні поняття державного устрою України є з'ясування політологічної категорії «етнічна група» або «національна меншина».

Поняття «національна меншина» також не має в середовищі науковців єдиного тлумачення, хоча використовується дуже часто в науковій і політичній

літературі. Одні науковці розуміють під національними меншинами ту частину населення, що входить до складу національно-державного утворення, але за кількістю менша, ніж основна, корінна частина населення; інші — малі народи як цілісні етнічні одиниці; треті — частину нації, етнічну спільноту, що проживає серед іонаціонального населення.

Отже, аналіз співвідношення понять «державний устрій», «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «національно-державний устрій» та інших, понять «нація», «держава», «національна меншина», а також узагальнення наведених вище визначень державного устрою дає підстави дійти таких висновків.

За своєю суттю державний устрій охоплює все коло питань щодо державного ладу в організаційному відношенні, являє собою певний тип держави, який виявляється в політичних, економічних, соціальних основах і принципах організації держави, правовому статусі громадян цієї держави, територіальному устрою держави і системи її органів.

За своїм змістом державний устрій — це певний механізм держави, тобто організаційні основи Української держави.

За своєю формою державний устрій — це територіальна або національно-територіальна організація державної влади, що поділена на окремі складові частини, які перебувають в тісному взаємному зв'язку між собою і вищими органами держави, тобто це поняття щодо всього кола питань про внутрішній поділ території держави на складові частини, їхнє правове положення, взаємовідносини між державою в цілому та її складовими частинами.

Відтак саме державний устрій визначає межі централізації та децентралізації державної влади.

Виходячи із державно-правових критеріїв, державний устрій України має три пріоритетних змістовних значення і полягає в:

1) територіальному устрою держави, тобто сукупності складових територій України;

2) організації всього населення (титульного етносу, етнічних груп, нації в цілому) на певній території, тобто в національному устрою;

3) територіальній організації влади.

В першому із значень державного устрою розглядаються частини території держави, в другому — все населення держави, що проживає на певній території, в третьому — складові механізми держави, які наділені функціями здійснення державної влади.

Все це дає підстави стверджувати, що конституційно-правове визначення терміна «державний устрій» зумовлене багатьма чинниками теоретичного і політичного характеру. Відправною точкою для визначення поняття державного устрою виступає сутність держави.

За видом (формою) державного устрою всі держави світу поділяються на дві великі групи: **прості й складні**. Форма певного державного устрою зумовлюється різними факторами; наприклад, історичними традиціями (США, Україна) або національним складом населення (Бельгія).

Єдиним видом простої держави є **унітарна держава**. Її складові не мають суверенітету і не виступають суб'єктами міжнародних політичних відносин.

Зважаючи на те, що, на перший погляд, унітарна держава здається досить простою не тільки за визначенням, але й за змістом, проблемі утворення і функціонування унітарних держав дослідники приділяють менше уваги, ніж проблемі існування складних держав.

Більшість держав світу мають саме унітарний устрій, хоча більшість населення світу проживає у федеративних державах. Таке співвідношення зумовлене тим, що федеративний устрій мають держави з великими територією і кількістю населення, де федералізм виступає насамперед засобом оптимальної організації управління державою. Унітарний державний устрій мають здебільшого держави з невеликими територією і кількістю населення.

Унітарною вважається держава, де жодна з її частин не має статусу державного утворення. **Перевагами унітарної держави** є: невеликі витрати на утримання урядових структур, простота й оперативність прийняття рішень, легкість контролю за їх виконанням, значна стійкість в екстремальних умовах, велика придатність в часи формування нації та державного будівництва. Однак негативною стороною унітарної держави є те, що в ній може виникнути надмірна централізація, яка може призвести до встановлення авторитарного режиму, ігнорування особливостей етнічних спільнот, позбавлення регіонів ініціативи.

Для унітарних держав характерні такі **ознаки**:

- єдина конституція;
- єдине законодавство і правова система;
- єдина централізована система органів виконавчої влади;
- єдина територія;
- єдине громадянство;
- єдина загальна символіка, грошова система, мова.

Проте в більшості унітарних держав можна спостерігати окремі винятки щодо рівності статусу адміністративних одиниць, внаслідок чого такі держави є **асиметричними**.

Унітарні держави поділяються на **відносно децентралізовані й централізовані**. У відносно децентралізованих унітарних державах в адміністративно-територіальних одиницях існують виборні представницькі органи, які мають широкі повноваження у вирішенні питань місцевого життя. Проте у відносно децентралізованих державах не існує окремого місцевого законодавства і прав. Регіональні органи влади формуються тут незалежно від центру. **Прикладом унітарної децентралізованої держави є Україна**.

Унітарна держава може мати автономні утворення, як, наприклад, Автономна Республіка Крим в Україні.

Складні держави, на противагу простим унітарним державам, формуються з окремих державних утворень, і кожне з них має всі ознаки держави, в тому числі суверенітет як один з елементів державного устрою.

Світовий досвід показує, що всі складні держави являють собою тимчасовий або постійний союз суверенних держав. Виходячи з цього, основна відмінність між унітарним (простим) і федеративним (складним) устроєм полягає в тому, що **унітарна держава єдина**, яка поділена на адміністративно – територіальні одиниці, що не мають політичної самостійності та законодавчих повноважень. **Федеративна держава складається із державоподібних утворень**

або окремих держав, що мають власну систему законодавчих, виконавчих і судових органів, інші ознаки держави.

Всі складні держави певну частину своїх суверенних прав (наприклад, представництво на міжнародному рівні, вирішення питань захисту країни від зовнішньої небезпеки) передають спільним центральним органам.

Федерацією є постійний союз окремих держав, які зберігають свій суверенітет і утворили єдину державу на добровільних засадах. При цьому суб'єкти федерації передають певну частину своїх суверенних прав (представництво на міжнародному рівні, питання захисту держави від зовнішньої небезпеки, визначення основних напрямів економічної політики тощо) центральним державним органам федерації. Федерація має:

- єдину територію;
- єдине законодавство і податкову систему;
- єдине або подвійне громадянство;
- спільний уряд.

Сама федерація в цілому, а не її члени, найчастіше є суб'єктом міжнародних політичних відносин.

Складні й прості держави мають певні **спільні риси**. Це насамперед **наявність сильної центральної влади**, яка вирішує основні питання державного будівництва, представляє державу на міжнародній арені, забезпечує захист державних кордонів.

Статуси окремих складових в унітарних і федеративних державах можуть відрізнятися.

Отже, державний устрій може бути як простим та симетричним, так і складним, асиметричним. Симетричний устрій держави визначається тим, що всі складові частини держави мають однаковий статус. При складному асиметричному устрої і у федеративній, і в унітарній державі складові частини держави мають різний статус. Це простежується на прикладі унітарної за Конституцією України, де поряд з областями, що мають однаковий статус, існують Автономна Республіка Крим, міста Київ і Севастополь, які також мають особливий статус як міста загальнодержавного значення.

Відтак унітарна держава може мати ще одну спільну рису з федеративною державою: існування в її складі державоподібного утворення з більшими повноваженнями, ніж інші адміністративно-територіальні одиниці.

В унітарній державі організація державної влади здійснюється за принципом **субординації**, у федеративній — за принципом **координації** центральної влади і влади суб'єкта федерації.

В Україні конституційно закріплена унітарна форма (вид) державного устрою (стаття 2 Конституції України).

Аналіз теоретичних і практично-політичних аспектів проблеми державного устрою дає підстави для таких висновків:

По-перше. Визначення поняття державного устрою ґрунтується на загальних підвалинах державної організації суспільства.

Перші спроби відокремити поняття державного ладу і державного устрою були зроблені в дослідженнях радянських науковців, зокрема представників української суспільствознавчої школи.

По-друге. Поняття державного ладу визначається як організація, будівництво держави (державне будівництво), або її устрій і діяльність. Державний лад характеризується трьома основними параметрами:

- певною структурою відносин між державою, суспільством і особистістю, що знаходить відображення в системі методів здійснення державної влади;
- системою вищих та інших органів державної влади, порядком їх утворення, структурою, співвідношенням їхньої компетенції;
- державним устроєм.

Тобто поняття державного ладу не можна ототожнювати з поняттям державного устрою, оскільки останнє є більш вузьким.

Відокремлення поняття державного ладу від поняття державного устрою і розуміння місця державного устрою в системі державного ладу дає можливість більш плідно використовувати їх як у теоретичних дослідженнях, так і політичній практиці, зокрема при розробці законодавства про державний устрій України.

По-третє. Основною метою поділу будь-якої держави, зокрема України, на складові частини є організація оптимального управління державою і суспільством.

По-четверте. Світова практика і порівняльний аналіз державного устрою деяких федеративних держав показує, що федеративний устрій є оптимальною формою тільки в країнах з високою політичною культурою, де повністю ліквідовано будь-яку дискримінацію за національною ознакою.

4.4. Основні напрямки організації, розвитку і вдосконалення державного устрою України

Позачергова сесія Верховної Ради України проголосила незалежність України, тобто створення самостійної держави під назвою «Україна». Це відбулося 24 серпня 1991 року. З моменту проголошення незалежності на території України відмінялися закони СРСР і ставали чинними тільки закони України. На 1 грудня 1991 року передбачалося проведення виборів президента незалежної України і одночасно референдуму на підтвердження Акту проголошення незалежності.

З того часу перед Україною постало завдання побудови власного державного устрою і його конституційного закріплення. З цією метою були внесені зміни до Конституції УРСР 1978 року, які визначали скасування однопартійної системи, незалежність і демократичність Української держави, межі компетенції законодавчої влади в особі Верховної Ради, Кабінету Міністрів України, повноваження Президента України; межі компетенції Верховного Суду України, єдине громадянство, можливість у виняткових випадках делегувати Кабінету Міністрів України на визначений термін повноваження видавати декрети, що мають силу закону.

1 грудня 1991 року відбулися референдум і вибори президента України. У голосуванні взяли участь 84,2% загальної кількості включених до списків виборців. 90,3% громадян, що брали участь у референдумі, підтвердили Акт проголошення незалежності України. Отже, не тільки українці, але й представники інших народів виступили за незалежність України, хоча насправді вони виступали не стільки за незалежність України, скільки насамперед за розпад СРСР.

Другим президентом України після М. Грушевського став Л. Кравчук, що був перед тим головою Верховної Ради України, за нього проголосували 61,6% виборців, що взяли участь у голосуванні.

Україна стала на шлях відродження державності. Після проголошення незалежності на порядок денний стало питання розробки і прийняття нової Конституції України. Але для цього необхідно було виробити чіткі й цілісні концепції державного ладу і державного устрою в Україні, які були б закріплені новою Конституцією. Можливими були три варіанти концепції державного устрою незалежної України: унітарно-централізований, унітарно-децентралізований і федеративний.

Після суперечок щодо цього та деяких конституційних положень і розгляду великої кількості конституційних проектів Конституцію незалежної України врешті було прийнято. В статті 2 Конституції України, прийнятої 28 червня 1996 року, визначено: «Україна є унітарною державою». Згідно з Конституцією, територія України поділяється лише на адміністративно-територіальні одиниці, тобто вона є унітарно-децентралізованою державою.

Особливістю унітарності України є наявність в її складі автономного утворення: Автономної Республіки Крим. АРК у складі України має свою Конституцію, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим, а потім затверджує Верховна Рада України. Нормативно-правові акти Верховної Ради Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України. Представницьким органом АРК є Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Її рішення та постанови є обов'язковими до виконання в АРК. Урядом АРК є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Голова Ради міністрів АРК призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою АРК за погодженням із Президентом України. В Конституції України чітко визначені межі, в яких Автономна Республіка Крим здійснює **нормативне регулювання**. Це питання сільського господарства і лісів, меліорації і кар'єрів, громадських робіт, ремесел та промислів, благодійництва, містобудування і житлового господарства, туризму, готельної справи, ярмарків, музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-культурних заповідників, транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів, мисливства, рибальства, санітарної та лікарняної служб.

На нашу думку, автономія Республіки Крим відбувається **суто в рамках унітарної держави з усіма наслідками**. Тобто існування у складі України Автономної Республіки Крим ніяк не суперечить закріпленій у статті 2 Конституції України унітарності.

Встановлена Конституцією України унітарна форма державного устрою в основному відповідає сучасним реаліям і потребам тривалого в Україні процесу державотворення, проте вимагає подальшого розвитку і вдосконалення.

Вдосконалення існуючого в Україні державного устрою є однією з найважливіших проблем сучасного державотворчого процесу. Вирішення її дасть реальну можливість зменшити і врешті звести нанівець політичну напруженість у регіонах України, насамперед у Криму, Галичині, Закарпатті, Північній Буковині, Донбасі, а також встановити в Україні оптимальну форму державного устрою для плідного використання її економічного і соціального потенціалу.

Перед українськими науковцями, політиками, законотворцями постало завдання теоретичної розробки й практичного втілення ефективного механізму організації публічної влади як організаційної основи унітарного державного устрою України. Адже існуюча форма державного устрою в Україні є відображенням історичного розвитку української державності — від фактично унітарної УНР через унітарну УРСР до унітарної незалежної України.

Одним із важливих принципів організації державного устрою України є врахування загальноєвропейських принципів і норм міжнародного права, досягнень національної і світової політичної думки і практики державного будівництва.

Сьогодні в Україні необхідна **централізація влади** для подолання економічної кризи. Формування з цієї метою єдиного політичного і правового простору можливе тільки **за умови збереження унітарності державного устрою**.

Такі заходи, на нашу думку, мають сприяти вдосконаленню існуючого унітарного державного устрою України.

Першочерговими заходами щодо збереження і вдосконалення унітарного державного устрою в Україні ми вважаємо цілеспрямоване утвердження в свідомості української нації як політичного суб'єкта держави **національної ідеї**. Остання повинна містити основні принципи організації державного устрою: суверенності й незалежності України, її демократизму, соціального характеру держави і державного устрою, правового характеру держави і державного устрою, збереження унітарності України.

На нашу думку, розробка і втілення в життя національної ідеї є однією із складових розбудови Української держави на сучасному етапі. Ця ідея має допомогти Україні в її виході з нестабільності й кризи, характерних для перехідного етапу державотворення.

Національна ідея має стати духовним підґрунтям сильної унітарної держави. Для утвердження національної ідеї в свідомості нації і використання її як консолідуючого фактора поліетнічної української нації наступним кроком має стати розробка **національної ідеології** і механізму її запровадження.

Формування української національної ідеї допомогло б не тільки в створенні української загальнонаціональної ідеології і формуванні національної свідомості громадян, а й боротися із сепаратистськими і федералістськими настроями, які заважають розбудові унітарної Української держави. Провідниками національної ідеології повинні виступити, зокрема, засоби масової інформації.

Отже, для консолідації всіх народів, що становлять єдину поліетнічну політичну націю, утвердження закріпленого Конституцією України унітарного державного устрою необхідне якнайшвидше формування національної ідеї в контексті настанови на соборну Україну. Зразком втілення національної ідеї на загальнодержавному рівні в рамках впровадження загальнонаціональної ідеології можуть бути Сполучені Штати Америки, де проживають представники ще більшої кількості етносів, ніж в Україні.

Етнічне і конфесійне розмаїття в Україні не повинно стати перешкодою на шляху формування української політичної нації.

Другим важливим заходом щодо вдосконалення унітарного державного устрою, на нашу думку, є **подолання в Україні економічної кризи**, формування єдиного політичного та економічного простору.

Опорою існуючого державного устрою в будь-якій державі завжди виступає середній клас, що формується в процесі стабілізації економічної системи. Насамперед держава має докласти зусиль для формування в Україні середнього класу. Для цього необхідно провести реформи податкової, фінансово-кредитної і бюджетної систем, що сприятиме створенню **єдиного економічного простору України**.

Одним із шляхів до розвитку ринкових відносин в Україні, утворення єдиного економічного простору і залучення в економіку інвестицій мають стати створення і розвиток в Україні вільних економічних зон.

Цікавою є ідея створення в Україні офшорних зон: у Концепції Кабінету Міністрів України вони визначалися як такі, де вводиться особливо сприятливий режим для здійснення банківських і страхових операцій в іноземній валюті для обслуговування нерезидентів. Офшорний статус передбачалося надавати банківським і страховим установам, які створені за участю тільки нерезидентів і обслуговують лише ту підприємницьку діяльність, що здійснюється за межами України.

Важливим моментом впровадження в Україні економічних зон має стати також легалізація так званої тіньової економіки та її коштів. Ці кошти було витіснено з легальної економіки під тиском непередуманої податкової політики, і вони мають стати важливим джерелом інвестиційних ресурсів, дефіцит яких гостро відчувається сьогодні в Україні.

Важливим інструментом економічної політики держави виступає державний бюджет, процес формування і прийняття якого досі не обумовлено чіткими законодавчими нормами. Це призводить до конфліктних ситуацій між урядом і парламентом у процесі розробки і прийняття бюджету, а також до глибоких суперечностей між центром і регіонами у підходах до формування регіональних бюджетів.

Одним із заходів щодо впорядкування бюджетного процесу має стати прийняття бюджетного кодексу, і оскільки бюджет і надходження до нього тісно пов'язані з податковою системою, то прийняття податкового кодексу України.

Вибір шляхів і основних напрямів впровадження в Україні реформ податкової, фінансово-кредитної і бюджетної систем залежить насамперед від того, за яким варіантом — західним чи східним — здійснюватимуться економічні й політичні реформи в Україні.

Третім заходом щодо вдосконалення державного устрою в Україні є **остаточний вибір України між Заходом і Сходом**, тобто між двома різними типами цивілізацій. Від цього вибору залежить цивілізаційний варіант подальшого розвитку Української держави.

Ще однією групою заходів, що мають бути здійснені на шляху вдосконалення унітарного державного устрою, є заходи щодо **вдосконалення безпосередньо механізму Української держави** як організаційної основи унітарного державного устрою, зокрема органів державної влади.

Серед заходів цієї групи пропонуємо:

1. Вдосконалення вертикальної системи виконавчої влади як фундаменту унітарного устрою України з метою дотримання принципів системності й структурованості організації і діяльності органів державної влади.

Для справжнього вдосконалення вертикальної системи виконавчої влади треба не тільки узгодити вже існуюче законодавство, а й внести суттєві зміни в IV, V і VI розділи Конституції України. Отже, за умови дотримання принципів конституційності та законності в організації і діяльності органів державної влади. Перед винесенням цих змін на всеукраїнський референдум треба провести велику роз'яснювальну роботу щодо винесених на вирішення українського народу питань.

2. На шляху вдосконалення державного устрою України для посилення ролі парламенту, необхідне дотримання принципів системності, структурованості організації і діяльності органів державної влади і встановлення балансу політичних сил, на нашу думку, в Україні потрібно провести реорганізацію законодавчої та представницької влади.

3. Ще одним кроком на шляху збереження і вдосконалення унітарного державного устрою завдяки врахуванню інтересів нетитульних в Україні етносів і подолання міжконфесійних і міжетнічних конфліктів, на нашу думку, має стати впровадження, за умови пильного контролю з боку держави, національно-персональної автономії.

4. З метою подолання міжетнічних конфліктів, збереження унітарності України, на нашу думку, необхідно здійснити поступове перегворення Криму на звичайний регіон України, тобто зрівняння адміністративно-територіального статусу Криму із статусом інших регіонів України та підвищення їхньої ролі.

Аналіз Конституції України, чинного законодавства та наведених у даному дослідженні матеріалів приводить до висновку, що в чинному законодавстві України, зокрема в Конституції, недостатньо глибоко відображені питання державного устрою. Тому, на нашу думку, в найближчий час необхідні розробка і прийняття Верховною Радою України Закону України «Про державний устрій України».

На нашу думку, законопроект «Про державний устрій України» має включати такі розділи.

Розділ I. Визначення. У розділі мають міститися визначення понять «держава», «державний лад», «державний устрій», «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «унітарна держава» з переліком її ознак, «регіон», «механізм держави», «титульний етнос», «політична нація» та інші.

Розділ II. Територіальний устрій України. В розділі має всебічно обґрунтуватися єдність території України.

Розділ III. Адміністративно-територіальний устрій.

Розділ IV. Механізм держави як основа унітарного державного устрою України. Мають визначитися елементи механізму державного устрою. Розділ повинен містити чітку картину взаємодії елементів державного устрою, вертикалі виконавчої влади, розмежовувати основні повноваження між гілками влади, зокрема між двома системами виконавчої влади — державної виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Розділ V. Національно-культурна автономія (національно-персональна автономія).

Визначення засад запровадження в Україні національно-персональної автономії під пильним контролем з боку держави, розробку механізму її реалізації.

4.5. Реформування адміністративно-територіальної системи в Україні

Державний устрій, як було зазначено раніше, є складовою державного ладу України, який, в свою чергу, є складовою конституційного ладу. Конституцією України закріплено гарантії функціонування конституційного ладу, і зокрема державного устрою України.

На першому місці серед гарантій державного устрою України виступають нормативно-правові, зокрема норми Конституції України.

Конституція України містить норми і гарантії, виконання яких і зумовлює функціонування сучасного конституційного ладу та певного державного устрою. Саме Конституцією визначає статус державних і недержавних інститутів, які виступають гарантами виконання конституційних норм, зокрема, про державний устрій України, а відтак функціонування відповідного конституційного ладу. Основний Закон встановлює жорсткі умови порядку внесення змін та доповнень до Конституції України щодо питань, які можуть вплинути на зміну конституційного ладу України.

В Конституції України містяться також спеціальні гарантії стримань і противаг у діяльності органів державної влади, відповідно до яких повноваження і діяльність органів державної влади являють собою в цілому збалансовану систему, що також є певною гарантією існуючого державного устрою. До таких конституційних гарантій належать право вето Президента України щодо законів, прийнятих Верховною Радою України, з їхнім повторним поверненням на розгляд до Верховної Ради, право Верховної Ради на впровадження процедури імпічменту, прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів України та подолання вето президента з наступним кроком у вигляді реалізації прийнятого законопроекта.

Поряд з Конституцією України гарантією чинного конституційного ладу, а отже, державного устрою, виступає конституційне законодавство, яке включає закони та інші нормативно-правові акти. Закони України приймаються на основі Конституції і мають їй відповідати.

Законодавство щодо державного устрою становлять насамперед закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про столицю України місто-герой Київ», «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки», «Про Автономну Республіку Крим», «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» та інші.

Поряд з нормативно-правовими гарантіями гарантом конституційного ладу, зокрема державного устрою, виступає держава. Пріоритетне місце держави в гарантуванні державного устрою зумовлює особливу роль, яку виконують державні органи: законодавча функція при цьому покладається на Верховну Раду України.

Гарантом Конституції називають Президента України, оскільки саме він виступає гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України і додержання норм Конституції, призначає всеукраїнський референдум тощо.

Проте інші державні виконавчі органи (уряд України, державні адміністрації, органи місцевого самоврядування) також виступають гарантами державного ладу і його складової — державного устрою України.

Конституція України важливе місце в гарантуванні конституційного ладу, зокрема державного устрою, відводить українському народу. Наприклад, згідно із статтею 17 Конституції України український народ захищає, зокрема, територіальну цілісність України, а згідно зі статтею 73 питання про зміну території України може вирішуватися виключно всеукраїнським референдумом, тобто прямим волевиявленням народу.

Особливу роль у гарантуванні державного устрою виконує Конституційний Суд, оскільки він вирішує питання про відповідність законів та інших нормативно-правових актів Конституції України і дає їхнє офіційне тлумачення, та органи правосуддя.

Суб'єктами гарантування конституційного ладу певною мірою виступають також засоби масової інформації, політичні партії, оскільки вони беруть участь у боротьбі за владу в державі й формуванні програми її діяльності, а також здійсненні державної влади, формують громадську думку, здійснюють політичне виховання всього суспільства або його частини, готують кадри для апарату держави тощо.

У зв'язку з кампанією по виборах Президента України 1999 року черговий раз в Україні постало на порядок денний питання про роль у політичних процесах, у державному будівництві засобів масової інформації, які себе самі часто називають «четвертою владою».

Засоби масової інформації також виступають певним суб'єктом гарантування державного устрою України, оскільки одним з принципів їхньої діяльності є демократизм. Адже саме засоби масової інформації є одним з головних механізмів здійснення конституційно закріплених демократичних свобод, зокрема свободи думки і слова як базової цінності демократичного суспільства.

Певними кроками на шляху гарантування державного устрою мають стати вдосконалення системи виконавчої влади, формування і розвиток в Україні єдиного правового й політичного простору, активізація політичного життя, підвищення політичної культури громадян, а також ролі «четвертої влади» — засобів масової інформації шляхом відмови від будь-яких форм цензури, зменшення державного тиску на приватні засоби масової інформації.

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 року, встановила нові правила за якими мають організовуватись і функціонувати системи місцевої державної влади і місцевого самоврядування. На жаль, розділ 11 Конституції України «Місцеве самоврядування» не зовсім чітко встановлює норми-принципи, за якими мають утворюватись і діяти місцеві ради різних рівнів, особливо в частині, що стосується районних і обласних рад. Через таку нечіткість можливі різні підходи до розробки нового закону про місцеве самоврядування.

Свідченням того є активний інтерес до цього питання з боку законодавців та представників органів виконавчої влади. Спроба визначитись в концепції державної політики стосовно місцевого самоврядування натикаються на недостатню обізнаність з цього питання або ж політичну, корпоративну заангажованість.

Що можна вважати державною політикою стосовно місцевого самоврядування, або які елементи мають обов'язково бути в її складі?

По-перше: необхідно відпрацювати концепцію організації місцевої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою.

По-друге: під цю концепцію має бути розроблено і прийнято пакет законів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади в територіях, їхню взаємодію, порядок вирішення спорів між ними.

По-третє: потрібно відпрацювати механізм обрахунків органами місцевого самоврядування бюджетних надходжень і видатків, та механізм перерозподілу фінансових ресурсів між органами місцевого самоврядування в залежності від суми коштів, що формуються на їхній території та необхідних видатків для забезпечення приблизно однакового рівня життя в різних регіонах країни.

По-четверте: необхідно забезпечити існування в структурі державної виконавчої влади орган (інститут Представника Президента в регіоні – префекта), який опікувався б проблемами місцевого самоврядування і допомагав би цим органам у розв'язанні складних проблем, особливо в частині виконання державних функцій, переданих місцевому самоврядуванню.

По-п'яте: У процесі прийняття рішень з питань, що стосуються місцевого самоврядування, держава зобов'язана проводити консультації з представниками об'єднань органів місцевого самоврядування і враховувати їхні інтереси.

На сьогоднішній день Україна потребує зміни системи регіональної політики та місцевого самоврядування. Цей процес обумовлений інтеграційними зусиллями України щодо наближення до європейських стандартів, а також прагненням вдосконалення та досягнення більш ефективної регіональної політики та управління.

Система, що існує, відкриває шляхи для корупційних діянь та інших правопорушень, що викликають негативну реакцію як в самому суспільстві, так і за кордоном. Зокрема, найбільшій критиці піддається система призначення губернаторів та організація роботи місцевих органів самоуправління. Це призводить до мінімізації впливу окремого громадянина на процеси, що відбуваються в регіоні, і, як результат, до падіння рівня демократії в країні.

Принципом нової системи, відповідно до європейської тенденції до регіоналізації є автономність адміністративних одиниць різного рівня.

Висновки до розділу 4

1. Проблема державного устрою відноситься до загальних політологічних проблем політичних інститутів і процесів, які є визначальними для розвитку політичної системи та конституційного ладу сучасної Української держави. У сучасній спеціальній науковій літературі ця проблема достатньою мірою не досліджена.

2. В історії світової політичної думки тривалий час ототожнювалися поняття державного ладу, державного устрою, форми правління. Це зумовлено слабкою диференціацією категоріального апарату політичної науки, складністю родового поняття держави.

3. Для політичних концепцій українських мислителів щодо державності й державного устрою України **характерне обґрунтування необхідності об'єднання всіх українських етнічних земель**, тобто до соборності України, **побудови в Україні саме унітарної держави** в сучасному розумінні цього поняття. Проте самого поняття унітарності не міститься в політологічній літературі XIX століття.

4. Державний устрій України, закріплений Конституцією України, прийнятою 28 червня 1996 року, не є сталою визначеною системою; тип і форма **Української держави**, її державний устрій мають перехідний характер і можуть змінюватися в ході розвитку української державності, її сучасного економічного і політичного стану.

5. Існуюча модель державного устрою, закріплена в Конституції України, є оптимальною для українського суспільства, однак вона потребує вдосконалення з урахуванням історичних, економічних і культурних особливостей, а також політичних реалій. Одним із засобів вдосконалення унітарного державного устрою України має стати розробка концепції регіоналізації України або проведення адміністративно-територіальної реформи в рамках унітарної держави.

6. Державний устрій України має три пріоритетних змістовних значення і полягає в 1) територіальному устрої держави, тобто сукупності складових територій України, 2) організації всього населення (титульного етносу, етнічних груп, нації в цілому) на певній території, тобто в національному устрої, і 3) територіальній організації влади. Визначення поняття державного устрою ґрунтується на загальних підвалинах державної організації суспільства.

7. Державний лад визначається як організація, будівництво держави (державне будівництво) або її устрій і діяльність. **Державний лад** характеризується трьома основними параметрами: 1) певною структурою відносин між державою, суспільством і особистістю, що знаходить відображення в системі методів здійснення державної влади; 2) системою вищих та інших органів державної влади, порядком їхнього утворення, структурою, співвідношенням їхньої компетенції; 3) державним устроєм. **Поняття державного ладу не можна ототожнювати з поняттям державного устрою, оскільки останнє є більш вузьким.**

8. Встановлена Конституцією України унітарна форма державного устрою в основному відповідає сучасним реаліям і потребам тривалого в Україні процесу державотворення, проте вимагає подальшого розвитку і вдосконалення.

9. Територія України остаточно визначена і не потребує перегляду. Адміністративно-територіальний поділ України, що регулюється статтею 133 Конституції України, потребує істотного коригування. Цьому має сприяти прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» та проведення комплексної адміністративно-територіальної реформи в контексті політичної реформи, продуманої та історично необхідної.

10. Сучасний адміністративно-територіальний устрій України потребує суттєвих змін і має передбачати поділ України не на області, а на регіони, зокрема передбачати зрівняння статусу Криму із статусом інших регіонів України.

11. На порядок денний національно-державного будівництва в Україні поставало питання розробки і проведення реформи адміністративно-територіального устрою. Остання має відбуватися в рамках вдосконалення державного устрою України і сприяти подальшій консолідації регіонів України, формуванню єдиної української політичної нації, збереженню унітарності держави. Першочерговими заходами щодо збереження і вдосконалення унітарного державного устрою є:

➤ розробка завершеної загальнонаціональної ідеології, яка базується на чітко сформульованій національній ідеї;

- подолання в Україні економічної кризи, запобігання міжетнічній і міжконфесійній ворожнечі, формування єдиної української політичної нації;
- здійснення остаточного вибору України між Заходом і Сходом, тобто між двома різними типами цивілізційного поступу, прийняття оптимального варіанту політичного й соціально-економічного розвитку Української держави.

12. Вдосконаленню державного устрою в Україні має сприяти поліпшення механізму Української держави як основи її унітарного устрою. Цей процес передбачає:

- вдосконалення вертикалі системи державної виконавчої влади як фундаменту унітарного устрою України, дотримання принципів структурованості й системності, керованості, прозорості організації і діяльності органів державної влади;
- внесення змін до IV, V, VI розділів Конституції України чітке розмежування владних повноважень і політико – юридичної відповідальності гілок влади;
- розробка і прийняття Закону України «Про державний устрій України», один із розділів якого має закріплювати запровадження в Україні під контролем держави національно-персональної екстериторіальної автономії для подолання проявів сепаратизму і збереження політичної стабільності в державі.

Важливими кроками на шляху гарантування державного устрою України мають стати вдосконалення системи виконавчої влади, формування і розвиток в Україні єдиного правового й політичного простору, активізація політичного життя, підвищення політичної культури громадян, засобів масової інформації.

Втілення в життя вищенаведених заходів стане надійною передумовою збереження унітарності як оптимальної для сучасної України форми державного устрою.

Питання для самоконтролю:

1. Чим відрізняється державний устрій від державної влади? І як вони підпорядковуються один одному?
2. Чим відрізняються поняття державного устрою і види державного устрою?
3. На кого покладені організаційні функції державного устрою в Україні?
4. Які існують політико-правові гарантії збереження державного устрою в Україні?
5. Що на Вашу думку може сприяти розвитку і вдосконаленню державного устрою в Україні?
6. Спробуйте самі дати визначення таким суб'єктам політики і права як держава і державний устрій в єдності субстанційних та інституційних сутнісних виявів.
7. В чому полягають протиріччя між політичною діяльністю і ефективністю у виборі державного устрою?
8. Як Ви особисто бачите реформу адміністративно-територіального устрою в Україні (через призму місцевих реалій)?

9. Чи можлива політична реформа без адміністративно-територіальної реформи?
10. Як Ви особисто вважаєте, чи може процес глобалізації впливати на вибір моделі державного устрою України ?

Рекомендована література.

1. Курс політології: Учебник / Под ред. А.Г. Грязновой. — М.: Финансовая академия при Правительстве РФ, 1998. — С. 148–157.
2. Гаєвський Б.А. Сучасна українська політологія: Навч. посібник. — К.: МА-УП, 1999. — С. 114–139.
3. Політологія: Посібник / за ред. О.В. Бабкіної, В.П. Горбатенко. — К.: Академія, 1998. — С. 163–167.
4. Мелашенко В. Основи конституційного права України. — К.: Вентурі, 1999. — 240 с.
5. Колодій А., Олійник А. Основи держави і права. — К.: Вентурі, 1998. — 260 с.
6. Погоріло В.Ф. Основи конституційного ладу України. — К.: Ін Юре, 1997. — С. 82–88.
7. Конституційне право України / За ред. В.Ф. Погорілка. — К.: Наукова думка, 2000. — 732 с.
8. Телешун С.О. Державний устрій України: проблеми політики теорії і практики. — Івано-Франківськ: «Лілея-НВ», 2000.
9. Телешун С.О. Політична реформа в Україні: ключові питання і суперечності. — К.: НІСД, 2003.
10. Крищенко Л.Т. Український парламент: двопалатність чи однопалатність? // Віче. — 1999. — №9. — С. 3–20.
11. Святоцький О. Чушенко О.І. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні // Право України. — 1998. — №2. — С. 17–20.
12. Прилуцький В.О. Деякі питання територіального устрою України // Права держава України: проблеми, перспективи розвитку. — К., 1997. — С. 96–97.
13. Драгоманов М.П. Переднє слово [до «Громади» 1878 р.] // Вибране. — К.: Либідь, 1991. — С. 276–327.
14. Грінченко Б. — Драгоманов М. Діалоги про українську національну справу. — К.: Ін-т української археографії НАН України, 1994. — 286 с.
15. Драгоманов М.П. Чудацькі думки про українську національну справу // Вибране. — К.: Либідь, 1991. — С. 461–558.
16. Линецький С. Теоретичні підходи до визначення та еволюції української моделі державного режиму // Право України. — 1999. — №7. — С. 17–20.
17. Рymarенко Ю.І. Національний розвій України. — К. Юрінком, 1995. — 270 с.
18. Федерализм: Энциклопедический словарь. — М.: Инфра, 1997. — 288 с.
19. Телешун С. Національне питання в програмах українських політичних партій в кінці ХІХ — на початку ХХ століття. — К., 1996. — 80 с.
20. Політологія: Підручник / За ред. І.С. Дзюбка, К.М. Лемківського. — К.: Вища школа, 1998. — 416 с.

РОЗДІЛ 5. СУДОВА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ЗМІСТ І ОСОБЛИВОСТІ

Зміст

- 5.1. Місце судової влади в системі державно-владних відносин.
- 5.2. Становлення і розвиток судової системи в незалежній Україні.
- 5.3. Основні напрямки реформування судової системи України в умовах євроінтеграційного вибору.

5.1. Місце судової влади в системі державно-владних відносин

Сьогодні, коли Україна однозначно визначилася у своєму прагненні інтегруватися до Європейського Союзу, особливої актуальності набуває проблема прискорення розвитку процесу демократизації українського суспільства у всіх напрямках і у всіх сферах суспільного життя. Це повною мірою стосується і необхідності практичної реалізації одного з найважливіших принципів організації демократичного суспільства, який вже знайшов віддзеркалення в Конституції України, але ще досить далекий від втілення у повсякденному житті у відповідності з нормами розвинутих демократичних країн світу. Йдеться про **принцип розподілу владних повноважень** між законодавчою, виконавчою і судовою гілками державної влади. Цей принцип, як відомо, передбачає, що кожна гілка влади не просто повинна вміло реалізовувати чітко окреслені Конституцією і законами функції, але бути при цьому суверенною, незалежною від інших, служити доповнюючим, стримуючим фактором для інших гілок влади з метою неприпущення абсолютизації їхніх функцій і узурпації неприцятаних ним повноважень двох інших гілок. Згідно з цим принципом органи державної влади в рамках своїх повноважень діють самостійно, взаємодіють між собою і врівноважують один одного.

Реалізація даного принципу потребує відповідного законодавчого визначення і закріплення повноважень кожної з трьох гілок влади і одночасного приведення їхньої організації і діяльності у відповідність з усталеними демократичними нормами і традиціями. Повною мірою це стосується і судової влади, реформування якої в напрямку реального забезпечення її незалежності, вдосконалення організації, форм і методів діяльності виступає як один з найважливіших аспектів і чинників демократичного реформування усього суспільного життя.

Аналіз здійснення процесу реформування судової системи в Україні, потребує розгляду й деяких інших питань, пов'язаних із сутністю судової влади, процесами становлення та розвитку судової системи в Україні за час незалежності тощо.

Характеризуючи місце і роль судової влади в системі державно-владних відносин, необхідно перш за все підкреслити, що саме їй відводиться центральне місце в усьому правозахисному механізмі; тому найбільш загальним поняттям, яке визначає зміст і функцію судової влади, є таке поняття як **«правосуддя»**. Під правосуддям звичайно розуміється *особлива функція державної влади, що здійснюється через розгляд і вирішення в судових засіданнях, цивільних справ зі спорів, стосовних до прав та інтересів громадян, підприємств, установ, орга-*

нізацій, громадських об'єднань та кримінальних справ і застосування встановлених законом карних заходів щодо осіб, винних у вчиненні злочину, або виправданя невинних.

Завданнями правосуддя є:

- всебічне зміцнення законності і правопорядку;
- запобігання злочинам та іншим правопорушенням;
- охорона від будь-яких посягань закріплених в Конституції суспільного ладу, його політичної та економічної систем, соціально-економічних, політичних та особистих прав і свобод громадян, прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань;
- виховання громадян у дусі точного й неухильного виконання Конституції та законів, дотримання дисципліни праці, чесного ставлення до державного і громадського обов'язку, поваги до прав, честі й гідності громадян;
- виправлення й перевиховання осіб, які порушили закон.
При цьому до **основних ознак правосуддя** відносяться:
- здійснення правосуддя спеціальними державними органами — судами /суддями/, які у своїй діяльності є незалежними і підкоряються тільки законам;
- розгляд будь-яких справ у судах із дотриманням особливого порядку, регламентованого процесуальним законом, — порядку судочинства;
- загальнообов'язковість будь-яких судових рішень у справах, що проголошуються ім'ям держави і мають силу закону [17, с. 612–613].

Особливо слід підкреслити, що в демократичних країнах правосуддя здійснюється виключно спеціалізованими органами судової влади — судами, які діють від імені держави. Звідси випливає, що **головним призначенням судової влади** якраз і є **діяльність судів по здійсненню правосуддя**. Проте судова влада повинна не тільки вирішувати суперечки, карати осіб, які вчинили злочин, а й виконувати в суспільстві роль своєрідного стабілізатора, арбітра та посередника. На цю обставину слід звернути увагу ще й тому, що навіть в демократичних суспільствах завжди існують протиріччя і конфлікти між законодавчою і виконавчою гілками влади, але, як зазначає Н.Р. Нижник, протистояння між ними не є небезпечним, коли є повноцінна судова влада [13, с. 138].

Соціальна цінність судової влади може бути визначена шляхом встановлення її корисності для суспільного розвитку. На думку Б. Ольховського та Є. Ольховського цінність судової влади взагалі полягає насамперед в її найважливішому соціальному призначенні — бути арбітром у правових конфліктах. У демократичній, правовій державі безперечним має бути положення, згідно з яким остаточно вирішувати правовий конфлікт має лише єдиний орган — суд [14, 49]. Але **особлива цінність судової влади** полягає в тому, що **гарантія судового захисту належить до числа гарантій у найбільш важливій сфері — сфері захисту прав і свобод людини і громадянина, які захищаються саме судом**.

Кожному громадянину в демократичному суспільстві гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до

відповідних органів міжнародних організацій. Невипадково в багатьох міжнародних актах, зокрема в Основних принципах незалежності судових органів, схвалених резолюціями Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р. підкреслюється, що держави зобов'язані створювати умови незалежного правосуддя для реалізації прав громадян на судовий захист [12, с. 168–170].

Надзвичайно важливим аспектом функціонування судової влади є здійснення діяльності усіх її елементів на основі **принципу верховенства закону**. Цей принцип є необхідною і важливою складовою теоретичної конструкції правової держави і характеризується такими вимогами:

- право знаходить своє зовнішнє вираження у Конституції, законах, підзаконних актах, що виходять від державної влади;
- Конституції, інші закони та підзаконні акти приймаються компетентними органами або на референдумі з суворим дотриманням встановленої процедури;
- чітким визначенням тих суспільних відносин або їхніх частини, які мають регулюватися лише законами (в тому числі виключно Конституцією), і тих, які можуть бути врегульовані підзаконними актами;
- встановленням суворої ієрархії законів, у тому числі визначенням Конституції як Основного Закону, наданням їй найвищої, а всім іншим законам — вищої юридичної сили, решта нормативних актів, виданих згідно з ними, мають вважатися підзаконними; ієрархією самих законів, пов'язаністю законом громадян, посадових осіб, держави в цілому, всіх інших суб'єктів права [12, с. 41–48].

Верховенство закону і встановлення режиму законності є необхідним і досить важливим моментом становлення правової держави. Проте **ще більш важливим аспектом цього процесу є правильне розуміння співвідношення між законом і правом і надання останньому верховенства над державою, яка встановлює закони**. Відповідно до цього **базові принципи демократії передбачають наділення судової влади повноваженнями щодо контролю за правовим змістом законів, що значно підвищує становище судової влади в системі державно-владних відносин**. Це тим більш важливо підкреслити тому, що саме **судова влада являє собою реалізацію принципу соціальної справедливості**, оскільки вона має забезпечувати справедливе вирішення тих справ, які нею розглядаються.

Цінність судової влади проявляється в її **неупередженості** при вирішенні юридичних справ. Невипадково на цій обставині зосереджена увага європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод, в якій наголошується, що **будь-яка особа має право на те, щоб її справа розглядалася справедливо, публічно і в розумні строки незалежним і неупередженим судом**. Звідси випливає, що ще однією **непорушною цінністю судової влади в демократичному суспільстві є її незалежність**. Така властивість заперечує будь-яку можливість тиску на судову владу з боку інших гілок влади, їхнє право давати судам вказівки або підмінити їх при вирішенні юридичних справ. Втім, мати на увазі, що незалежність судової влади не може бути абсолютною, оскільки така абсолютизація несе в собі загрозу трансформації судової влади у свавілля і по-

рушує принцип єдності державної влади. **Розподіл державної влади на законодавчу, виконавчу і судову** зовсім не означає порушення єдності державної влади, її неподільності, оскільки **передбачає:**

по-перше, **розподіл** не самої державної влади, а **владних повноважень між різними її гілками;**

по-друге, **постійний взаємний контроль за діяльністю** кожної з владних гілок;

по-третє, **постійну і міцну взаємодію всіх гілок влади з метою реалізації цілей держави та її національних інтересів.**

На підтвердження цієї тези можна звернутися до досвіду США, де всі гілки влади діють самостійно, але кожна з них має можливість контролювати інші. Сенат простою більшістю голосів затверджує призначення Президентом посадових осіб (включаючи членів Верховного суду та інших федеральних судів). Конгрес утворює суди нижчого рівня і має повноваження контролювати процес подання судових апеляцій. Конституційний контроль певною мірою відкриває можливість перевірки діяльності судової влади законодавчою і виконавчою гілками влади. В основному це відбувається шляхом добору суддів і здійснення контролю за юрисдикцією федеральних судів.

Таким чином, незалежність суддів у США не позбавляє законодавчу і виконавчу гілки влади певних важелів впливу на судову владу шляхом перевірки її діяльності та здійснення контролю за юрисдикцією федеральних судів. З іншого боку, судова влада здійснює постійний контроль за дотриманням чинного законодавства іншими гілками влади.

Судова гілка влади, виконуючи свої специфічні функції і будучи в той же час складовою частиною єдиної державної влади, несе в своїй діяльності певне політичне навантаження. Водночас сама діяльність судової влади по здійсненню своєї основної функції — правосуддя — не може не передбачати її **деполітизованості.**

Як зауважує В. Скрипнюк, стосовно судової влади найменший рівень її політичності (тут не йдеться про таку тенденцію, яка властива багатьом посттоталітарним країнам, як «політизація» судової діяльності, коли судові рішення часто стають чи засобами політичного тиску на своїх опонентів, чи додатковими чинниками у боротьбі ворогуючих осередків влади) пояснюється, з одного боку, специфікою її завдань, які не можуть бути залежними від політичних мотивів та впадоби, а з іншого — тими принципами, які конституують її сутність як окремої гілки державної влади [19].

Разом з тим, подібне виведення судової гілки влади з-під впливу «політичного тиску» (який є протиправним у процесі розгляду справ у суді та прийнятті судових рішень) жодним чином не означає, що вона виноситься за межі політичного, оскільки судова влада — це завжди нерозривний елемент державної влади, яка є, як відомо, владою політичною. Таким чином, наголошуючи на специфіці судової влади, слід зазначити, що найменший рівень її політичності пояснюється не тим, що вона позбавлена чи позбавляється повноважень впливу на політичне життя та процес розробки і прийняття політичних рішень, а в тому, що ця ознака може бути приписана лише судовій владі в цілому. Тобто, на відміну від законодавчої гілки влади, де як влада в цілому, так і її окремі

елементи завжди діють як політичні суб'єкти, та виконавчої влади, елементи якої можуть діяти як у «політичному», так і в «технічному» режимі, структурні одиниці судової влади виконують своє політичне нейтральне завдання щодо здійснення правосуддя (хоч такі рішення судів можуть мати й політичний ефект) [19, с. 16-17], в той час як судова влада в цілому несе в собі значне політичне навантаження по здійсненню державно-владних функцій.

Все це дає підстави зробити висновок, що незважаючи на специфічність функцій, особливе місце, **судова влада в демократичному суспільстві виступає як незалежна і водночас невід'ємна частина єдиної державної влади, що реалізує свої повноваження у тісній взаємодії з іншими владними структурами.**

Зрозуміло, що ця обставина має максимальною мірою враховуватися при розбудові і вдосконаленні судової системи України, яка прагне займати гідне місце серед розвинутих демократичних країн світу.

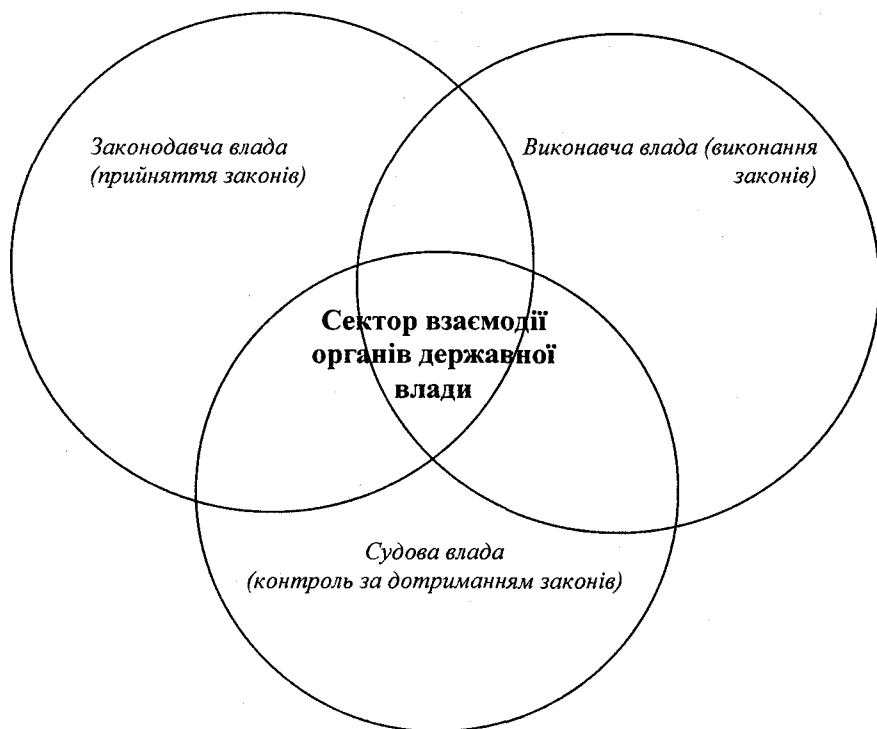


Рис. 5.1.1. Місце судової влади в системі державної влади

5.2. Становлення і розвиток судової системи в незалежній Україні

Вступивши на шлях незалежного розвитку, Україна опинилася перед необхідністю створення й розбудови власних державних інститутів і визначення шляху подальшого розвитку, що відповідав би найкращим гуманістичним і демократичним цінностям і задовольняв інтереси народу. Повною мірою це стоєть й проблеми утворення принципово нової — у порівнянні з практикою існування в умовах колишнього тоталітарного режиму — судової системи на основі усталених міжнародним досвідом демократичних принципів і норм. Слід зазначити, що у питаннях державотворення український народ має певні пріоритети. Зокрема, принцип поділу влади, як відомо, було закріплено ще в Конституції Пилипа Орлика 1710 р., в якій суду та організації судочинства відводилася досить помітна роль.

Ця обставина підтверджує думку про те, що вирішуючи питання про створення повноцінної судової системи на основі демократичних принципів, необхідно відмовитися від механічного копіювання зарубіжного досвіду, а використовувати його творчо, з урахуванням власного досвіду, історичних і національних традицій.

В основу створення національної судової системи мають бути покладені новітні погляди на теорію поділу влади, згідно з якою модель суспільної організації, де кожна з гілок державної влади відокремлена від інших, є не тільки небажаною, але й неприйнятною. **Сутність принципу розподілу влади** — нагадаємо ще раз — **полягає в забезпеченні рівноваги між владою більшості і фундаментальними демократичними принципами і цінностями. А така рівновага неможлива, якщо кожна з гілок влади, в тому числі і судова, діє відокремлено, без взаємодії з іншими гілками, а також без взаємного урівноваження й нагляду.** Як підкреслював Президент України Л.Д. Кучма, виступаючи на IV з'їзді суддів України 15 грудня 1999 р., незалежність судової влади не може і не повинна призвести до перетворення її у відокремлену, замкнену корпорацію, яка не визнає ні законодавчої, ні виконавчої влади. Державна влада в нас одна. І її судова гілка, як й обидві інші, є її органічною та невід'ємною складовою. Ці гілки влади зобов'язані діяти злагоджено і відповідально, у встановлених Конституцією межах та відповідно до законів, доповнюючи і підкріплюючи одна одну. До основних ознак демократії належить постійний зовнішній контроль за діяльністю владних структур, у тому числі й суду. У світовій практиці система такого контролю вироблена і з успіхом застосовується. Вона забороняє лише неправомірний вплив на суддів. А отже допускає вплив правомірний. Більше того, з огляду на демократичні засади організації владних структур він є вкрай необхідним [4, с. 6–7].

Першим нормативним документом, своєрідним перспективним планом судово-правової реформи України стала «Концепція судово-правової реформи», в цілому схвалена Верховною Радою України 28 квітня 1992 р., В її преамбулі зазначається, що прийняття Декларації про державний суверенітет і Акту проголошення незалежності України, а також реальне забезпечення прав і свобод громадян, затвердження верховенства закону обумовлюють необхідність проведення судово-правової реформи. Далі в цьому нормативному акті були окреслені основні принципи судово-правової реформи та формування судової влади,

питання статусу та соціальних гарантій суддів і визначені три етапи реформи, які ніяким терміном у часі не обмежувалися.

На процес розроблення й прийняття відповідних законів «наклався» конституційний процес, який завершився у червні 1996 р. прийняттям Конституції України. У зв'язку з цим багато напрямів і положень, Концепції судово-правової реформи було суттєво змінено конституційними нормами, а ті, що залишилися незмінними, втратили свою значимість і актуальність у зв'язку з невідповідністю до конституційних принципів. Так, ст. 8 Конституції, замість передбаченого у концепції судово-правової реформи принципу верховенства закону, задекларувала **принцип верховенства права**, що кардинально змінив підходи до побудови процесуальних інститутів, які повинні забезпечити реальний захист законних прав та інтересів суб'єктів правовідносин.

Під час доопрацювання численних законопроектів про судовий устрій їхні розробники змушені були відступити від концептуальних підходів і втілювати в життя конституційні засади, внаслідок чого багато положень Концепції 1992 р. в подальшому не були реалізовані в законодавстві. Неоднаразові спроби розробити й прийняти нову концепцію судово-правової реформи завершилися безрезультатно, проте сама Конституція, створивши конституційні засади організації державної влади і визначивши повноваження її основних гілок, надала поштовх процесу розробки і прийняття відповідних законодавчих актів. Так **21 червня 2001 р. був прийнятий пакет законодавчих актів, на основі яких почала здійснюватися реформа всієї судової системи і судочинства.**

Структура цієї системи та організація діяльності здійснюється у відповідності з вимогами Конституції України. А **7 лютого 2002 р. Верховна Рада України прийняла Закон про судоустрій України, який вирішив низку питань щодо організації судової влади в Україні, забезпечення діяльності судів, здійснення суддівського самоврядування як найважливішу гарантію забезпечення незалежності судів і суддів.** Прийняття цього Закону, а згодом Указів Президента України, якими передбачено утворення Апеляційного, Касаційного, Вищого адміністративного судів України та Державної судової адміністрації України свідчить про завершення певного етапу реформування судово-правової системи держави.

Основними ознаками цього етапу, вважає народний депутат України М. Оніщук, є намагання сформувати незалежну судову владу, перебудувати судову систему в напрямі її деідеологізації і гуманізації; створити законодавство, норми якого відтворюють модель демократичного судочинства, що забезпечує громадянину, по суті, необмежене право на справедливий судовий захист; розбудувати інститут правосуддя, розуміючи його як форму здійснення прав і свобод людини, як самостійне соціальне і правове благо, що здійснюється через неупереджене правосуддя та належні судові процедури [15, с. 15].

Оцінюючи уже зроблене, можна стверджувати, що процес реформування судової системи характеризувався становленням національної системи правосуддя, закріпленням основ на конституційному і законодавчому рівнях, утворенням конституційної юрисдикції, прийняттям нових кодифікованих актів, гармонізацією українського законодавства з нормами, міжнародного права, реформуванням правоохоронних органів та органів юстиції, становленням і роз-



Рис. 5.2.1. Конституційні принципи правосуддя

витком таких важливих інститутів громадянського суспільства, як адвокатура, приватний нотаріат тощо.

Закон «Про судоустрій України» фіксує надзвичайно важливе положення про те, що «правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій суддів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається» (ст. 5) [2, с. 2].

Чітко визначені в Законі й завдання суду: «Суд, здійснюючи правосуддя, на засадах верховенства права забезпечує захист гарантованих Конституцією України та законами прав і свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства і держави» (ст.2) [2, с. 2].

У відповідності з вимогою ст.55 Конституції України **Закон гарантує кожному громадянину право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.** Суд може вирішити суперечку кожного громадянина не тільки з будь-якою фізичною чи юридичною особою, а й з державою. Враховуючи, що норми Конституції є нормами прямої дії, у випадках, коли інші нормативні акти не захищають певного права громадянина, суд зобов'язаний вирішити справу на підставі відповідної статті Конституції. Це базується на конституційних положеннях, згідно з якими життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека людини визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їхні гарантії визначають зміст і спрямованість правового регулювання.

Судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом та судами загальної юрисдикції. Статус Конституційного Суду України визначається статтями 147–153 Конституції України та Законом України «Про Конституційний Суд України» (від 16 жовтня 1996 р.). Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, який вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Завданням Конституційного Суду України є гарантування верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України.

Внаслідок розвитку законотворчого процесу на сьогоднішній день в Україні створено єдину систему судів загальної юрисдикції.

Види судів загальної юрисдикції:

1. Система судів загальної юрисдикції відповідно до Конституції України будується за принципами територіальності і спеціалізації.

2. Систему судів загальної юрисдикції складають:

- місцеві суди;
- апеляційні суди, Апеляційний суд України;
- Касаційний суд України;
- вищі спеціалізовані суди;
- Верховний Суд України.

3. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є **Верховний Суд України.** Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі спеціалізовані суди.

4. Єдність системи судів загальної юрисдикції забезпечується:

- єдиними засадами організації та діяльності судів; єдиним статусом суддів;
- обов'язковістю для всіх судів правил судочинства, визначених законом; за забезпеченням Верховним Судом України однакового застосування законів
- судами загальної юрисдикції;
- обов'язковістю виконання на території України судових рішень;
- єдиним порядком організаційного забезпечення діяльності судів;
- фінансуванням судів виключно з Державного бюджету України;
- вирішенням питань внутрішньої діяльності судів органами суддівського самоврядування(2, с. 5).

Вищий арбітражний суд реформований у Вищий господарський суд. **Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції**, як це визначено нормами Основного Закону України, є **Верховний Суд України**, повноваження якого як суду касаційної інстанції поширені і на судову діяльність Вищого господарського суду. Крім того, відповідно до вимог Конституції України про необхідність побудови судів загальної юрисдикції за принципами територіальності і спеціалізації реформовано систему колишніх арбітражних судів у систему спеціалізованих господарських судів. Для розгляду господарських спорів передбачено створення ще однієї ланки спеціалізованих судів — адміністративних судів на чолі з Вищим адміністративним судом, які мають забезпечувати розгляд претензій громадянина до діяльності (бездіяльності) державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб.

Важливим аспектом судово-правової реформи, з точки зору інтересів суспільства, є впровадження в судочинстві основних його засад, визначених ст.129 Конституції України, щодо реформування його шляхом законодавчого забезпечення принципу рівності усіх учасників процесу перед законом і судом. Втілення в життя цього принципу перекликається з конституційними положеннями про рівність громадян у їхніх конституційних правах та свободах, а також рівність усіх перед законом.

Суттєвий момент судово-правової реформи пов'язаний із **зміною функцій прокурора** у судочинстві як представника держави, який тепер позбавлений тих переваг порівняно з адвокатом — представником громадянина, які він мав раніше. Водночас прокурор як представник держави у судовому процесі наділений правом, як і інші його учасники, заявляти перед судом відповідні клопотання, а при незгоді із судовим рішенням направляти апеляційну скаргу або касаційне подання у встановлені законом строки відповідно до апеляційного або касаційного суду. Все це забезпечує реалізацію принципу рівноправності учасників судового процесу.

Гарантією створення умов такої рівноправності є закріплення в законодавстві положення про те, що обмеження прав позивача чи відповідача в цивільному процесі та підсудного або потерпілого в кримінальному процесі під час судового розгляду справи є істотним порушенням вимог процесуального закону, що тягне скасування судового рішення.

Законодавство більш чітко зафіксувало конституційний принцип забезпечення доведеності вини, реалізацію вимог ст. 62 Конституції, якою проголошено, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду.

Впровадження в судочинство принципів змагальності сторін і свободи в поданні ними своїх доказів та доведенні перед судом їхньої переконливості, а також покладення обов'язків по підтриманню державного обвинувачення в суді виключно на прокурора, а у справах приватного обвинувачення — на потерпілих розмежувало функції обвинувачення та захисту, відокремило ці функції від суду і тим самим суттєво змінило статус суду в судочинстві, позбавило суд необхідності здійснювати ряд процесуальних дій, які викликали сумнів у його об'єктивності та неупередженості.

Відсутність прокурора під час судового процесу ставило суддю в становище обвинувача, оскільки саме він оголошував обвинувальний висновок, досліджував докази, що були представлені на підтвердження обвинувачення. Навіть при відмові прокурора і потерпілого від обвинувачення суд мав право закінчити розгляд кримінальної справи і постановити обвинувальний вирок.

Внесені до чинного законодавства зміни мають посилити діяльність суду у сфері правосуддя виключно на засадах **законності**, в режимі **об'єктивності** і **неупередженості**. Разом з тим суд (зазначає колишній голова Верховного Суду України В. Бойко) під час розгляду справи не повинен бути стороннім спостерігачем. Закон зобов'язує суд створювати необхідні умови для всебічного, повного й об'єктивного дослідження справи, а також контролювати дії сторін, активно досліджувати представлені докази і виключати з розгляду ті із них, які є неприпустимими, залучати нові, забезпечувати неухильне дотримання учасниками судового процесу всіх правил судочинства, установлених законом [5, с. 4].

Змінами до чинного законодавства було, по суті, введено нову для судів **функцію контролю за процесуальними діями досудового слідства** шляхом розгляду скарг учасників кримінального процесу на рішення слідчих органів, так і надання дозволу на проведення певних слідчих дій у ході розслідування кримінальної справи. Зокрема, суд перевіряє з точки зору законності та обгрунтованості подання слідчого про необхідність обрання підозрюваному чи обвинуваченому такого запобіжного заходу, як тримання під вартою, а за відсутності підстав — обирає інший запобіжний захід, дає дозвіл на проведення обшуку житла або іншого володіння особи, на зняття інформації з каналів зв'язку, або накладає арешт на кореспонденцію; за скаргою зацікавленої особи перевіряє законність та обгрунтованість постанови про відмову в порушенні справи або постанови про закриття справи, за зверненням прокурора, слідчого закриває кримінальну справу та звільняє підсудного чи обвинуваченого від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям, з примиренням обвинуваченого з потерпілим та з інших передбачених законом підстав.

Впровадження апеляційного та касаційного оскарження рішення суду має на меті максимально унеможливити судову помилку при вирішенні конкретної судової справи, забезпечити однакове застосування всіма судами загальної юрисдикції законодавства України і визнаних нею міжнародно-правових актів, які є частиною національного законодавства.

Апеляційний порядок оскарження рішень суду передбачає можливість для судів вищого рівня (апеляційних) не лише перевіряти законність і обгрунтованість рішення суду першої інстанції за матеріалами судової справи, а й на за-

садах змагальності сторін у судочинстві досліджувати нові докази та залежно від установленого виносити своє рішення.

Вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України, перевіряючи справи в касаційному порядку, мають забезпечувати однакове застосування законодавства як судами окремих спеціалізованих юрисдикцій, так і всіма судами загальної юрисдикції.

Принципове значення для функціонування судів мають законодавчі акти, якими посилено незалежність судів і неупередженість правосуддя. Ідея здійснення правосуддя незалежним і неупередженим судом зародилася ще в глибокій давнині і на сьогодні є однією з головних складових фундаменту демократичної правової держави. Зроблено важливий крок у визначенні повноважень органів суддівського самоврядування, які мають такі завдання:

- створення найбільш сприятливих умов для забезпечення діяльності судів;
- удосконалення підготовки кадрів, підвищення кваліфікації суддів, надання їм методичної допомоги;
- зміцнення незалежності суддів, захист від втручання у професійну діяльність;
- здійснення контролю за організацією діяльності судів.

Законодавчо визначено перелік питань, які належать до внутрішньої діяльності судів і мають вирішуватись, як зазначено у ст.130 Конституції України, суддівським самоврядуванням. Відповідно до вимог ст. 1 Закону від 2 лютого 1994 р. «Про органи суддівського самоврядування» (зі змінами, внесеними Законом від 21 червня 2001 р.) до питань внутрішньої діяльності судів належать: організаційне і кадрове забезпечення судів; матеріально-технічне, фінансове забезпечення функціонування судів та діяльності суддів; соціальний захист і побутове забезпечення суддів і членів їхніх сімей та інші питання, які не пов'язані із здійсненням правосуддя.

Рішення із зазначених питань органами суддівського самоврядування приймаються в межах бюджетного фінансування та відповідно до чинного законодавства. На підставі внесених змін ці органи беруть участь у визначенні кандидата для призначення на посаду голови, заступника голови місцевого судді, обирають керівників апеляційних судів, визначають порядок обрання голів вищих спеціалізованих судів та Верховного Суду України.

Перші кроки органів суддівського самоврядування у здійсненні нових для них повноважень свідчать про високу зацікавленість і велику відповідальність суддів щодо належного організаційного забезпечення діяльності судів [5, с. 5].

Пропозиції суддів про необхідність створення в державі спеціального органу — Державної судової адміністрації, яка б під контролем органів суддівського самоврядування здійснювала функції щодо регулювання діяльності судів, що перебувають на сьогодні в компетенції Міністерства юстиції, — знайшли підтримку і у Президента держави, про що він заявив під час прийняття присяги судьями, яких призначено на суддівські посади вперше.

Відповідно до Закону «Про судоустрій України» Указами Президента України від 29 серпня 2002 р. і 3 березня 2003 р. створена **Державна судово адміністрація України** як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів

України. На думку більшості фахівців започаткування Державної судової адміністрації є безперечним досягненням судової реформи в плані посилення гарантій самостійності судової влади — адже утворено окремий орган, який здійснює виключно організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а також інших органів та установ судової системи (окрім Верховного Суду України, Конституційного Суду України та вищих спеціалізованих судів), хоча деякі фахівці вважають, що створення такої адміністрації зі статусом, який визначений в законі та указах Президента України, не сприятиме посиленню незалежності судів та суддів. В усякому разі, на думку М. Оніщука, це питання є дискусійним [15, с. 17].

Незважаючи на розходження думок стосовно даного положення судово-правової реформи, як і деяких інших її аспектів, можна із впевненістю констатувати, що дана реформа знаходить своє практичне втілення і, в цілому, успішно розвивається, що є свідченням сталої тенденції демократизації і гуманізації усіх складових судово-правової системи України. Проте реформування цієї системи аж ніяк не можна вважати завершеним, оскільки залишається ще багато не лише суперечливих, але й взагалі невирішених питань.

5.3. Основні напрямки реформування судової системи України в умовах євроінтеграційного вибору

Аналізуючи і порівнюючи моделі судової влади в демократичних країнах світу, можна дійти висновку, що **судова система України розвивається у правильному напрямку, спираючись насамперед на національну школу і використовуючи досягнення передового світового досвіду**. Разом з цим, як вважає М. Оніщук, є підстави констатувати, «що останнім часом помічається тенденція гальмування здійснення судово-правової реформи. Це проявляється, зокрема, у невиконанні вимог Закону України «Про судоустрій України», непослідовності в підходах до реформування судової системи та процесуального законодавства. Не вдалося підняти авторитет і забезпечити довіру до суддів, зробити судочинство більш доступним і демократичним. Домінуючою тенденцією і вже можна сказати наслідком першого етапу судово-правової реформи слід вважати певну девальвацію ролі і статусу місцевих судів як основної ланки в системі судоустрою» [15, с. 15].

Утвердження судової влади в державному механізмі як самостійної впливової сили, незалежної в своїй діяльності від інших гілок влади, як умови забезпечення функціонування демократичної, правової держави, повинно бути досягнуто саме в ході правової реформи. **Розширення доступу людини до правосуддя, подолання все ще існуючої недовіри до суду — одна з головних цілей судової реформи**. Поки ж її практична реалізація далеко не в усьому відповідає вимогам часу і сподіванням наших співвітчизників. На думку професора С. Ківалова «так звана мала судова реформа стала на невизначений час компромісом у вирішенні довготривалої дискусії між прибічниками діаметрально протилежних концепцій реформування судової спадщини тоталітарної системи. Проте життя доводить необхідність удосконалення низки правових норм щодо діяльності судової влади та здійснення правосуддя [18].

Інші цілі судової реформи випливають з визнання Україною юрисдикції Європейського суду з прав людини, обов'язковості його рішень для виконання усіма органами державної влади. **Україна проголосила курс на євроінтеграцію, а це означає орієнтацію на європейські стандарти в галузі судочинства, що диктує необхідність процесу формування нової законодавчої бази, яка відповідає б прийнятому в ЄС судовому законодавству.**

Досить актуальними для України в цьому плані є рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про необхідність і шляхи усунення перешкод для доступу громадян до правосуддя, надання юридичної допомоги малозабезпеченим, вдосконалення судової системи і спрощення судових процедур, підвищення уваги до потерпілих та жертв злочинів, дотримання розумних термінів розгляду справ та недопущення надмірного навантаження на суддів тощо.

Суттєвим аспектом конституційної реформи, яка ініційована Президентом України, має стати коригування курсу судово-правової реформи, залишаючись при цьому, зрозуміло, на реалістичних позиціях. Не можна не погодитися в цьому відношенні з Головою Верховного Суду України В. Маляренком, який слушно зазначив, що «наші конституційні норми щодо судової діяльності розраховані на державу з великим потенціалом, але без огляду на те, що таких можливостей в Україні поки що немає... Перш ніж приймати ту чи іншу норму, необхідно мати чітке уявлення про те, як вона буде запроваджуватися в життя і які наслідки при цьому можуть виникнути» [11, с. 87].

Все вище зазначене вимагає глибокого усвідомлення особливостей сучасного етапу судово-правової реформи, які уособлюються в остаточному визначенні оптимальної моделі судоустрою, необхідності завершення його структурної перебудови, а також в інституційному розвитку судово-правової системи, що зорієнтований на виклики часу.

Ці виклики, на думку М. Оніщука, полягають у **наступному**:

- впливі процесів глобалізації на розвиток національних правових систем, їхній зростаючій взаємозалежності, а звідти — необхідності гармонізації національних законодавств та їхній уніфікації;
- формуванні самодостатнього прошарку представників приватного капіталу, зацікавленого у формуванні усталених інститутів захисту своєї власності, незалежності цих інститутів і їхньої захищеності від політичних впливів;
- переході до усвідомлення прав і свобод людини та громадянина як визначальної суспільної цінності, формування реальної державної політики, підпорядкованої цим принципам;
- осмисленні досвіду перехідного періоду та формуванні нових державних і суспільних інститутів, зорієнтованих на прогресивні вимоги, що ставляться суспільством;
- трансформації, суспільної психології, зміні (хоча і повільній) стандартів вітчизняної політичної культури та правової свідомості;
- інтенсифікації розвитку всіх складових громадянського суспільства як найважливішої передумови побудови правової держави, розумінні того, що проміжок часу, відведений на всі трансформаційні процеси, є суттєво скороченим;

- поєднанні і збігу в часі й просторі політичної, економічної та судово-правової реформи, необхідності їхнього узгодження і координації дій [15, с. 15–16].

Дані виклики часу є об'єктивними. Нехтування ними неминуче вестиме до збільшення прірви між державами — світовими лідерами та аутсайдерами. При чому центральною, домінуючою ідеєю реформаційних перетворень судово-правових відносин має бути незаперечне дотримання принципу верховенства права, адже закон набуває правового характеру лише тоді, коли він нормативно виражає справедливу ідею; якщо ж нормативне закріплення отримує несправедлива ідея, то законом вона стає, а правом — ні. На жаль, «образу права» як втіленню справедливості, гуманізму і моральності, далеко не завжди відповідає зміст наших законів, хоча ст. 8 Конституції України наголошує: «В Україні визнається і діє принцип верховенства права [1, с. 4]. А це означає, що саме цей принцип має бути покладений в основу законотворчого процесу і враховуватися при вирішенні будь-якого конституційного спору» тією мірою, якою він одержав визнання і закріплення в писаній конституції держави. Відповідно, реалізація завдань судово-правової реформи має передбачати приведення українського законодавства у відповідність із загальними принципами права, які сформульовані у міжнародних правових актах, і головним серед них є забезпечення захисту і дотримання прав і свобод людини і громадянина. Судовій владі відводиться центральне місце в усьому правозахисному механізмі.

Суттєвим негативним фактором, який гальмує проведення судово-правової реформи є незавершеність адміністративної реформи, зокрема, в частині адміністративно-територіального устрою держави. Відповідно до ст.125 Конституції України, система судів загальної юрисдикції повинна бути побудована за принципом територіальності та спеціалізації. Принцип територіальності означає побудову судів загальної юрисдикції відповідно до системи адміністративно-територіального устрою. Лише після вирішення питань адміністративно-територіального устрою можна приступити до розроблення пропозицій щодо структури судових органів.

Світовій практиці в цьому плані відомі два основних підходи. Перший — кожна адміністративно-територіальна одиниця має свій відповідний судовий орган. І другий /більш теоретичний/, коли структура судових органів не повинна збігатися з адміністративно-територіальним устроєм в державі.

Принцип територіальності має органічно поєднуватися з принципом спеціалізації. Відповідно до ст. 125 Конституції України, система судів загальної юрисдикції повинна бути побудована за принципом територіальності та спеціалізації. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. Система судів загальної юрисдикції має використовувати переваги спеціалізації, причому не тільки в площині організаційної побудови, але й у процесуальному аспекті здійснення правосуддя, що прямо впливає з вимоги Конституції України. Так, статтею 129 Конституції України передбачено, що «законом можуть бути визначені також інші засади судочинства в судах окремих судових юрисдикцій [1, с. 42]. Тобто ця норма підтверджує право на життя не тільки Цивільного процесуального кодексу, але й кодексів, що закріплюють спеціальні норми вирішення спорів спеціалізованими судами /наприклад, гос-

подарськими, адміністративними чи іншими/, характерні тільки для вирішення певних категорій справ.

Спеціалізованими судами є суди окремих судових юрисдикцій з особливостями основ судочинства і вимог судів щодо стажу, віку і фахового рівня, в тому числі і з питань юрисдикції цих судів. Це загальне визначення базується на положеннях статей 125, 127, 129 і 131 Конституції України. Створення тих або інших спеціалізованих судів обумовлено необхідністю забезпечення більш фахового судового захисту в сфері правовідносин, регулювання яких має для суспільства особливий, пріоритетний інтерес. Зокрема, в галузі державного управління, економіки, податкової політики або соціального захисту, захисту і підтримки сім'ї, неповнолітніх тощо [1, с. 20]. Ця обставина також потребує вдосконалення діючого законодавства у відповідній сфері.

Починаючи з 2001 року в Україні діють господарські суди, в які трансформувалися колишні арбітражні суди. **Основними завданнями** господарського суду, що визначають основу його діяльності, є:

- захист прав і законних інтересів учасників господарських правовідносин;
- сприяння зміцненню законності у сфері господарських відносин;
- внесення пропозицій, спрямованих на удосконалення правового регулювання економічної діяльності.

Проте, як вважає Д. Притика, й дотепер немає єдності в поглядах на арбітражні (тепер господарські) суди і концептуальні питання арбітражної методології, не була достатньо глибоко досліджена проблема юридичної природи судочинства державного арбітра [18, с. 18]. Щоб розкрити правову природу арбітражу, арбітражного суду, господарського суду як особливого правового явища, потрібно досліджувати не тільки завдання, але й більш глибокі явища, що мають значення для теоретичного осмислення даної проблеми. До таких явищ належить сутність арбітражно-судових органів як юридичного утворення.

Однією з гострих проблем реалізації судово-правової реформи залишається **проблема відкритості судової діяльності та впровадження судових рішень**. У демократичних країнах, наприклад, рішення судів як відкрита інформація знаходяться у публічних бібліотеках і доступ до них відкритий усім. В Україні згідно ст. 34 Конституції кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір. Не повинна бути винятком з цього правила й діяльність судів та суддів. Проте, діючий в Україні **Закон «Про статус суддів»**, всупереч вимогам Конституції, фактично заперечує таку можливість, як і можливість будь-якого впливу на судову владу навіть тоді, коли її рішення не ґрунтується на законі. Так, відповідно до ст. 12 цього Закону суддя не зобов'язаний давати будь-які пояснення щодо суті розглянутих справ або справ, які знаходяться в його провадженні, а також давати їх будь-кому для ознайомлення, інакше як у випадках і порядку, передбачених законом. З положенням, що стосується справ, які знаходяться у провадженні суддів, можна погодитись, адже поки вони не розглянуті судом, спробу вимагати від судді якихось пояснень можна розцінювати як тиск на нього. Проте, як вважає С. Василюк, не завжди і за такої ситуації можна бути категоричним. Адже є непоодинокі випадки, коли в судах по декілька років лежать без руху справи, особливо цивільні.

Що ж стосується суті розглянутих справ, то незрозуміло, чому суддя не повинен давати пояснення стосовно того, чому він виніс те чи інше рішення. Викликає заперечення і положення про те, що суддя не зобов'язаний давати будь-кому для ознайомлення як розглянуті справи, так й ті, що знаходяться в його провадженні. Ненадання для ознайомлення справи, яка знаходиться у провадженні судді, виправдовується необхідністю унеможливлення впливу чи тиску на суд з боку зацікавленої особи напередодні винесення рішення у конкретній справі. Але коли таке рішення судом постановлене, немає підстав приховувати його, якщо, звичайно, воно відповідає чинному законодавству (7, с. 9).

Залишається остаточно невирішеним й актуальне питання щодо позапроцесуального контролю за виконанням суддями своїх службових обов'язків та дотримання присяги. Стаття 129 Конституції України закріпила фундаментальний принцип діяльності суддів у правовій державі: «Судді при здійсненні правосуддя **незалежні і підпорядковуються лише закону**» [1, с. 41]. Але, на жаль, деякі судді вважають, що вони вільні і не зв'язані ні присягою, ні службовими обов'язками, і чомусь не хочуть пам'ятати, що вони мають певні обмеження, покладені на них суспільством, і саме тому суспільство має право ініціювати контроль за дотриманням таких обмежень і встановлених правил поведінки. Отже, як вважає голова Вищої ради юстиції С. Ківалов, «питання щодо дотримання суддями присяги має бути під контролем не тільки органів суддівського самоврядування, а й інших гілок влади, а також громадянського суспільства. Проте, такий контроль повинен бути специфічним, опосередкованим. Він не може стосуватися незалежності судді при здійсненні ним правосуддя. Усі мотивовані офіційні звернення, в яких містяться відомості про порушення суддею присяги, повинні перевірятися спеціально створеним для цього органом, в якому мають бути і представники судової влади» [18].

У зв'язку з цим цілком мотивованою й аргументованою є пропозиція Президента України Л.Д. Кучми стосовно створення в складі Вищої ради юстиції Суддівської інспекції.

Не менш важливим є питання про терміни виконання суддями своїх суддівських повноважень, адже доводиться констатувати, що ряд суддів не витримали іспиту зафіксованими в Конституції «пожиттєвими повноваженнями», що негативно вплинуло на ефективність правосуддя і на громадську оцінку авторитету суду. Очікувана «незалежність» проявилася лише в погіршенні якості прийнятих судових рішень і в загальному ставленні до виконання обов'язків судді. Тому досить слушною є пропозиція Президента України Л.Д. Кучми в ході здійснення політичної реформи внести відповідні зміни до Конституції України і замість зафіксованого в ній положення про безстрокове обіймання посад суддями викласти ч.4 ст.126 у такій редакції: «Судді обираються на посади строком на десять років, крім суддів Конституційного Суду України, та суддів, які призначаються на посаду судді вперше» [4].

Проблемою судово-правової реформи є й те, що надавши громадянам доступ до правосуддя, держава поки що не змогла повною мірою забезпечити ефективність цього процесу. Суди працюють в умовах значного перевищення встановлених нормативів навантаження, при тому, що характер самих справ суттєво змінився. Фінансування судової системи явно недостатнє, як і забезпе-

чення необхідними технічними засобами. Збільшення штатної чисельності суддів практично не впливає на вирішення проблеми перевантаженості в роботі судів. Більшість додаткових штатних посад суддів не може бути заповнена не лише через невідповідність кандидатів на посади суддів (це особливо відчувається у сільських районах), а й у зв'язку з відсутністю робочих місць для суддів і працівників судів у приміщеннях судів, більшість яких сьогодні не має належних умов для здійснення правосуддя: відсутні зали для судових засідань, приміщення для осіб, яких утримують під вартою, для інших учасників процесу та свідків.

Всупереч вимогам статті 130 Конституції України держава повною мірою не забезпечує фінансування та належні умови для здійснення правосуддя. Про певне нехтування владою потребами судів свідчить тривале ігнорування вимог Конституції щодо забезпечення в судах повного фіксування судового процесу технічними засобами, що практично зводить нанівець перегляд судових справ в апеляційному порядку.

Через відсутність у судах технічних засобів нині існує можливість блокування, розгляду кримінальних справ, коли суд не може задовольнити вимоги учасників процесу про його фіксацію технічними засобами. Постановлений вирок у такому випадку, як того вимагає законодавство, має бути скасований судом вищого рівня з причин порушення вимог Конституції. Все це не може не впливати на якість правосуддя і особливо на його строки, чим грубо порушуються передбачені Конституцією права громадян та норми міжнародного права. У державі створюється ситуація, яка призводить до порушення конституційного права громадян на доступність правосуддя. Ось чому **забезпечення державою достатнього фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів є важливим чинником для належного здійснення правосуддя і, відповідно, реалізації завдань судово-правової реформи.**

Не менш важливим питанням судової реформи є **суворе забезпечення виконання судових рішень**, адже авторитет судової влади залежить не лише від якості самого судового рішення, але й від того, як воно виконується.

Метою будь-якого звернення до суду є не тільки бажання людини отримати від суду підтвердження свого права, а й його реалізація. Тому виконання рішень суду є найважливішою стадією судового процесу.

Слід вказати також на те, що останнім часом досить загострилася проблема розбалансованості норм Кримінального, Кримінально-процесуального, Цивільного, Цивільно-процесуального кодексів та інших галузей права, оскільки одночасно з новими кодексами і законами діють і безнадійно застарілі, що потребує подальшого узгодження та приведення їх у відповідність із вимогами часу і положеннями Конституції України. При цьому варто особливо підкреслити, що сьогодні ще доволі розповсюджений метод реформування чинного законодавства, за яким вносяться численні зміни в існуючі кодекси, є хибним, оскільки за таких умов руйнуються внутрішні системні зв'язки кодексу і не створюються нові, наслідком чого є численні проблеми, що виникають при його практичному застосуванні.

Ще одним важливим аспектом забезпечення судової реформи є питання щодо формування суддівського корпусу, підготовки кадрів для судової роботи та підвищення кваліфікації працюючих суддів. «Проблема з проблем, — зазначає

Президент України Л.Д. Кучма, — кадрове забезпечення судів. Не ставлю під сумнів рівень професіоналізму та інші якості стосовно маси суддівського корпусу. Але динамічні зміни у державі й суспільстві і корективи, які вони вносять у функціонування судової системи, вимагають нових підходів» [6, 7].

Правові основи та загальні підходи до формування вітчизняного суддівського корпусу закладені у Конституції України та Законі України «Про вищу раду юстиції», але проблема ще далеко не вичерпана. Давно назріла потреба суттєво підняти статус кваліфікаційних комісій суддів України та Вищої кваліфікаційної комісії, що, зокрема, сприятиме розбудові суддівського самоврядування, а відтак — і незалежності суддів. Кваліфікаційні комісії суддів України, як і Вища кваліфікаційна комісія, повинні бути впливовими і ефективно діючими установами з відповідним фінансовим забезпеченням і апаратом, здатним нести всю відповідальність за прийняті рішення.

Отже, незважаючи на те, що судово-правова реформа в Україні розвивається в цілому успішно, багато проблем її здійснення та впровадження, особливо стосовно забезпечення її практичної результативності, залишаються поки що невирішеними. Тому вважати цю реформу завершеною ще аж ніяк не можна — доречно вести мову лише про новий її етап.

Підводячи підсумки слід зазначити наступне:

Центральною, домінуючою ідеєю реформаційних перетворень судово-правових відносин є незаперечне дотримання принципу верховенства права, приведення українського законодавства у відповідність із загальними принципами права, які сформульовані у міжнародних правових актах.

Основні цілі і завдання нового етапу судово-правової реформи в Україні:

- розширення доступу людини до правосуддя, подолання недовіри до суду;
- вдосконалення законодавства України, приведення його у відповідність з вимогами часу і положеннями Конституції України;
- подолання розбалансованості норм Кримінального, Кримінально-процесуального, Цивільного, Цивільно-процесуального кодексів та інших галузей права;
- завершення структурної перебудови судової системи України;
- чітке визначення завдань і функцій спеціалізованих судів;
- підвищення статусу і авторитету місцевих судів як основної ланки в системі судоустрою;
- забезпечення відкритості судової діяльності та впровадження судових рішень;
- забезпечення позапроцесуального контролю за виконанням судьями своїх службових обов'язків та дотримання присяги;
- вирішення проблеми перевантаженості в роботі судів;
- розробка заходів по забезпеченню обов'язкового виконання судових рішень;
- вирішення питання якісної підготовки кадрів суддівського корпусу та підвищення кваліфікації суддів;
- вирішення на державному рівні питання про належне фінансове і технічне забезпечення роботи судів;

- орієнтація на європейські стандарти в галузі судочинства, формування законодавчої бази, яка б відповідала прийнятому в ЄС законодавству.

Висновки до розділу 5

1. Судова влада в демократичному суспільстві виступає як **незалежна** і в той же час **невід'ємна частина єдиної державної влади**, що реалізує свої специфічні повноваження у тісній взаємодії з іншими гілками влади.

2. Судова реформа в Україні є найважливішою частиною загальносуспільних перетворень, які відбуваються в країні. Як складова процесу державотворення, вона спрямована на **втілення ідеї поділу влади, побудову ефективної системи державного управління**, визначення характеру відносин держави та особи, творення нової системи національного права і створення правових засад побудови правової держави і громадянського суспільства.

3. За роки незалежності в Україні **створена національна система правосуддя**, визначені конституційні засади і принципи організації судової системи, сформована необхідна правова і законодавча база демократичного судоустрою, здійснені певні заходи щодо гармонізації українського законодавства за нормами міжнародного права.

4. Завершення першого етапу судово-правової реформи дозволяє констатувати, що судова система в Україні розвивається у правильному напрямку, спираючись на національні традиції і використовуючи досвід демократичних країн. Проте завдання судової реформи не можна вважати вирішеними. Останнім часом спостерігається тенденція гальмування реалізації судово-правової реформи, непослідовність в підходах до реформування судової системи та процесуального законодавства.

5. Нові вимоги до судово-правової реформи в Україні пов'язані із проголошенням курсу на євроінтеграцію, що потребує **коригування курсу реформи**, орієнтації на європейські стандарти, формування законодавчої бази, яка б повною мірою відповідала прийнятому в ЄС судовому законодавству.

6. Вирішення всіх цих проблем є завданням нового етапу судово-правової реформи, який розпочався після прийняття **Закону «Про судоустрій України»** і який розвивається, на жаль, дуже повільно.

Питання для самоконтролю:

1. Яке місце займає судова влада в системі державно-владних відносин?
2. Якими факторами визначається соціальна цінність судової влади?
3. Розкрийте сутність взаємодії основних гілок державної влади. Яким чином принцип єдності державної влади поєднується з принципом незалежності кожної з її гілок?
4. Дайте змістовну характеристику конституційних засад судово-правової реформи в Україні.
5. Якими є цілі та основні завдання судово-правової реформи?
6. Що мається на увазі під поняттям «мала судова реформа»? Назвіть основні положення Закону «Про судоустрій України».
7. Якими є основні складові елементи судової системи в Україні? Назвіть їх і дайте коротку характеристику.

8. Які функції покладені на Державну судову адміністрацію України?
9. Які завдання судово-правової реформи впливають у зв'язку із проголошеним Україною курсом на євроінтеграцію?
10. В чому полягає сутність тих викликів часу, які потребують коригування судової реформи в Україні?
11. Якими є основні напрямки судової реформи на сучасному етапі розвитку суспільних відносин в Україні?
12. Яку роль відіграє судова реформа в реалізації завдань суспільних перетворень в Україні?

Рекомендована література

1. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К.: Вид-во «Україна». — 1996. — 63 с.
2. Закон України «Про судоустрій України»// Офіційний вісник України. Щотижневий збірник актів законодавства. — К., 2002. — №10 — 23 березня. — 56 с.
3. Проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України»// Урядовий кур'єр. — 2003. — 7 березня. — С. 3–7.
4. *Кучма Л.Д.* Судово-правова реформа: потрібні відчутні зрушення. / Виступ на IV з'їзді суддів України 15 грудня 1999 р. // Право України. — 2000. — №1. — С. 5–7.
5. *Бойко В.* Проблеми правосуддя в Україні і шляхи їх вирішення. // Право України. — 2002. — №3. — С. 3–7.
6. *Бринцев В.* Конституційний шлях коригування курсу судово-правової реформи //Право України. — 2003. — №2. — С. 7–11.
7. *Василюк С.* Теорія поділу влади і судова влада в Україні. // Право України. — 2002. — №5. — С. 8–11.
8. *Ківалов С.* Судова реформа. Крок за кроком. // Урядовий кур'єр. — 2003. — 23 січня.
9. Конституційне право України / За ред В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. — К.,1999. — 727 с.
10. Конституція незалежної країни: Навчальний посібник. Кол. авт. / За ред. В.Ф. Погорілка, Ю.С. Шемшученка, В.О. Євдокимова. — К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002.
11. *Маляренко В.Т.* Конституційно-правові засади становлення судової системи України. // Матеріали наукової конференції «Конституція України — основа модернізації держави і суспільства». — Харків, 2001. — С. 331–338.
12. Международные акты о правах человека: Сборник документов. — Москва, 2000. — С. 168–170.
13. *Нижник Н.Р.* Конституційні засади організації влади в Україні. / Авт. кол. // Кремень В.Г., Нижник Н.Р., Ребкало В.А. та ін. Кер. авт. кол. І.Ф. Надольний. — К.: УАДУ, 1998. — С. 136–139.
14. *Ольховський Б., Ольховський Є.* Конституційні засади судової влади в умовах формування правової держави. // Вісник Академії правових наук України. — 2003. — №1 /32/. — С. 45–51.

15. *Оніщук М.* Судово-правова реформа: чи буде дано відповіді на виклики часу. // *Право України*. — 2003. — №5. — С. 15-18.
16. Організація судової влади в Україні: Перший аналіз нормативного змісту Закону України «Про судовий устрій України»/ А.О. Селіванов (кер.авт.кол.), Є.В. Фесенко, Н.С. Рудюк та ін. За наук. ред. А.О. Селіванова. — К.: Юрінком інтер, 2002. — С. 3–13.
17. *Правознавство. Навч.посібн.* / За ред. В. Копейчикова. 2-ге видання. — К.: Юрінком Інтер. — 1999. — 688 с.
18. *Притика Д.* Методологічні проблеми організації господарських судів України // *Право України*. — 2003. — №1.
19. Судова реформа в Україні: проблеми і перспективи: Матеріали наук.-практ. конф., 18-19 квітня 2002 р., м. Харків. — Харків, 2002.
20. *Скритюк В.* Державна влада в Україні: проблеми взаємодії політики і управління. // *Право України*. — 2003. — №3. — С. 14–20.
21. Стан правосуддя і судочинства в Україні. // *Вісник Верховного Суду України*. — 2000. — №3 /19/.
22. *Шахов В.А., Мадіссон В.В.* Конституційний статус і чинники прокуратури та судової гілки влади. Авторськ. кол. / Надольний І.Ф. (кер. авт.кол.), Кремень В.Г., Нижник Н.Р., Ребкало В.А. та ін. За наук. ред. В.М. Князева. — К.: УАДУ, 1998. — 256 с.

РОЗДІЛ 6. ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ ТА ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ В ПРОЦЕСІ СУСПІЛЬНОГО РЕФОРМУВАННЯ

Зміст

- 6.1. Політичні партії і їхня роль у суспільному реформуванні.
- 6.2. Політичні партії і шляхи розвитку суспільства.
- 6.3. Роль громадських організацій у суспільному реформуванні.
- 6.4. Участь громадсько-політичних організацій у творенні громадянського суспільства.

6.1. Політичні партії і їхня роль у суспільному реформуванні

Сьогодні українське суспільство йде шляхом реформування. Це не є пріоритетний шлях тільки України, адже і країни старої демократії реформують свої суспільства. Визначити правильний напрям реформаційного процесу — важлива задача для нашої країни. Для цього потрібні нові ідеї. Нам необхідно поєднати загальносвітові, загальноєвропейські і наші національні цінності в підходах до вирішення даного завдання. Для того, щоб запобігти розвитку негативних тенденцій — несприятливому розвитку трансформації суспільства у неототалітарному напрямі, необхідно подбати про створення умов формування повноцінного демократичного суспільства. При цьому важлива роль відводиться політичним партіям і громадським організаціям як елементам політичної системи, а саме її інституціональної підсистеми. Вони активно впливають і, власне, визначають напрям політичних процесів у державі; беруть участь у формуванні державних структур, у творенні і впровадженні державної політики. Проблема впливу політичних партій і громадських організацій на суспільний розвиток присвячений даний розділ.

Політичні партії — один із базових інститутів сучасного суспільства без якого неможливе функціонування представницької демократії. Вони є важливими учасниками політичних процесів, що відбуваються в суспільстві. Значною мірою партії, як суб'єкти формування владних відносин визначають характер і напрям політичного процесу.

Різниця у суспільній думці витікає із різних точок зору, освіти, розумових здібностей, суспільного становища, інтересів окремих індивідів. Люди об'єднуються за спільними поглядами та розумінням, які визначають політичні напрями у державному житті. У тому випадку, коли суспільство використовує ці напрями у державній політиці — вони стають політичними партіями з певною структурою, організацією і програмою [1]. Їхнє значення особливо виросло в період переходу від тоталітаризму до демократії. Партії, що підтримують курс на суспільні перетворення в першу чергу стають важливим механізмом політичної мобілізації широких народних мас на підтримку демократичної соціальної системи.

Виконуючи роль посередника між громадянським суспільством та державою, вони становлять частину механізму саморегуляції суспільства. Завдяки політичним партіям антагонізм, внутрішню протигаманний стосункам між суспільством та державою, утримується в безпечних для соціальної стабільності

межах. Політичні партії не тільки виражають інтереси певних соціальних груп, але й активно формують ці інтереси.

Формування політичних партій у сучасному розумінні розпочалося за доби буржуазних революцій та у період виникнення парламентів. Паралельно формувалися суспільно-політичні та правові умови діяльності політичних партій, серед яких важливими були такі, як **встановлення всезагального виборчого права, формування демократичних політичних режимів, поступова структуризація суспільства та усвідомлення різними верствами населення своїх інтересів як політичних, законодавча регламентація діяльності політичних партій.**

Організаційно партії почали формуватися після здійснення виборчих реформ, оскільки постала необхідність реєструвати виборців, складати виборчі списки. Ці функції взяли на себе постійні члени організації, які об'єдналися на місцях у партійні осередки. Говорити про створення партії можна після налагодження постійного зв'язку між місцевими партійними осередками і відповідними фракціями у парламенті.

Отже, головними причинами утворення політичних партій були перетворення парламенту на центральний політичний інститут і поширення виборчого права.

У свою чергу, удосконалення парламентаризму здійснювалося через формування стійких політичних партій і фракцій та зростання їхнього впливу на формування і функціонування державних інститутів у цілому.

У сучасному розумінні політична партія (від лат. Parties – частина, га-лузь, відділ) – це добровільне об'єднання людей, що прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів. У демократичних суспільствах політичні партії відіграють важливу роль у формуванні і діяльності всіх ланок апарату державної влади [2]. Висуваючи своїх представників для обрання до парламенту, прагнучи конституційним шляхом здобути визначальну позицію в ньому, політичні партії можуть одноосібно, або в коаліції з іншими партіями формувати склад органів виконавчої влади, визначати загальний політичний курс країни, здійснювати керівництво державними органами, вирішувати громадські справи.

Аналіз сучасного законодавства дозволяє виділити три основні кваліфікаційні ознаки, що притаманні політичній партії як правовому інституту. При відсутності однієї із цих ознак втрачається юридична якість політичної партії.

Ознака 1. Політична партія – це суспільне об'єднання, головною метою якого є участь у політичному процесі для завоювання та здійснення (або участь у здійсненні) державної влади.

Це є головна кваліфікаційна ознака політичної партії, що виражає саму її суть та відрізняє її від усіх інших видів суспільних об'єднань неполітичного характеру.

В умовах нерозвиненої партійної системи певними формами політичної організації стають політичні рухи, що суттєво відрізняються від політичних партій, але мають і спільну ознаку – вони створюються для участі у суспільному житті з метою впливу на державну владу. Це свого роду прото-партії, які в майбутньому трансформуються в політичні партії, або розпадаються. Виникаючи на початковому етапі багатопартійності, вони здійснюють політичну

діяльність, що притаманно політичним партіям, особливо щодо виборчого процесу. Яскравим прикладом були перші демократичні вибори, що проводилися у пострадянських державах. В Україні суттєвий вплив на населення мав Народний Рух. На виборах до Федеральних зборів Російської Федерації 1993 року значною підтримкою населення користувався рух «Демократична Росія», що за документами діяв як масова громадсько-політична організація.

Отже, поряд з партіями у суспільстві існує велика нейтральна його частина, яка не має чіткої політичної орієнтації і може приєднуватися до різних партій і напрямів. Ця обставина спонукає політичні партії оперативно реагувати на запити життя.

Таким чином, діяльність партій дозволяє широко обговорювати політичні питання суспільного розвитку. З партійних активістів на політичну арену виходять активісти державного масштабу. *Державний зміст політичних партій, на думку видатного російського філософа Чічеріна, полягає у здатності розуміти справжню суть думки супротивника. При такій постановці питання, вочевидь, все зводиться до своєчасності запобіжних дій, що і є основним питанням політики [1].*

Ознака 2. Політична партія — це організація, що об'єднує індивідів на основі спільних політичних поглядів, певної системи цінностей, яка знаходить своє втілення в програмі, де намічаються основні напрями політики держави.

Ще Г. Еллінек розглядав програмні документи як кваліфікаційну ознаку політичної партії. Без програми не може існувати дійсної політичної партії. У статутах та інших документах є положення, що стосуються окремих моментів соціально-економічного та духовного життя суспільства, тоді як у політичній програмі викладаються погляди на устрій суспільства та держави.

Ознака 3. Політична партія — це добровільне об'єднання, діюче на постійній основі, має формальну організаційну структуру.

Ця ознака дозволяє відрізнити політичну партію від тимчасових об'єднань, наприклад, об'єднання виборців, що створюються на період виборів і зазвичай припиняють свою діяльність із закінченням виборчої кампанії.

Розглянуті ознаки політичних партій, що знаходять своє втілення в законодавстві різних країн, дозволяють сформулювати юридичне визначення політичної партії:

Політична партія — це зареєстроване згідно з законом добровільне об'єднання громадян — прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах [3].

Сутність феномена визнання правом політичних партій найбільш точно відображає поняття «правова (юридична) інституціоналізація». Цей взаємозв'язок знаходить свій прояв у взаємодії двох процесів інституціоналізації: з одного боку — перетворення партій у політичні інститути стало одним із важливих умов для правової регламентації; з іншого — нормативне регулювання партійної діяльності є своєрідним каталізатором процесів більш чіткого організаційного оформлення політичних партій.

Реєстрація партій має не політичний, а скоріше правовий зміст. Її мета — наділення партії правом юридичної особи: власність майна, відкриття фінансо-

вого рахунку, захист своїх символів тощо. Особливість партії як юридичної особи полягає в неможливості використання економічної вигоди з її діяльності [4].

Виходячи із визначення політичної партії як постійно діючого інституту політичної системи, що бере участь в організації та здійсненні державної влади витікають функції та задачі політичної партії. **Під функціями політичних партій розуміють постійно повторювані ролі, які партії виконують в політичній системі суспільства.**

Залежно від критеріїв та мети науковці пропонують розрізнати від двох до десяти і більше функцій [5]. Широковживаним є їхній розподіл на політичні, організаційні та ідеологічні.

До **політичних функцій** належать:

- участь у формуванні та діяльності державних органів влади та органів місцевого самоврядування;
- здійснення зв'язку між суспільством та державою;
- організація виборчої кампанії своїх кандидатів;
- мобілізація населення для участі у політичному процесі;
- конкуренція з іншими партіями у боротьбі за владу тощо.

Наявність правлячих і опозиційних партій створює механізм політичної відповідальності влади перед виборцями. Правлячі партії зазнають критики з боку опозиції, що впливає на якість прийнятих ними рішень.

До **ідеологічних функцій** належить:

- визначення перспективи діяльності партії та програми суспільного розвитку;
- виховання політично активного населення, що розділяє суспільні ідеали партії;
- агітаційно-пропагандистська діяльність, розповсюдження в масах партійних ідей тощо.

Політичні партії виявляють, обґрунтовують і формують інтереси різних соціальних груп у вигляді програм, що базуються на певній ідеології. Партії транслюють окремі інтереси із сфери громадянського суспільства у сферу політичних рішень, де вони стають фактом політичних вимог.

До **організаційних функцій** належить:

- підбір кадрів;
- визначення принципів членства в партії, прийняття нових членів організації;
- визначення компетентності та повноважень органів, шляхи їхнього створення та форми відповідальності;
- формування партійних структур та участь у формуванні державних структур тощо.

Без виконання організаційної функції ставиться під питання саме існування політичної партії. Ще Д. Юм у роботі «Дослід про партії» (1760 р.) зазначав, що програма, яка базується на певній ідеології, відіграє головну роль тільки на початковій стадії, коли вона слугує об'єднанню індивідів. Пізніше на перший план виходить організація, а платформа залишається тільки аксесуаром. Хоча подальша історія людства показала, що для деяких партій тоталітарних суспільств доктрина має майже релігійний характер, що дає їм абсолютну владу над людьми.

Законодавство, визначаючи задачі і функції політичних партій, надає їм суспільного характеру. **Головне функціональне завдання політичних партій полягає в акумулюванні суспільних інтересів та сприянні їхньому організованому і цілеспрямованому просуванню у процесі прийняття політичних рішень.** Одночасно партії працюють і як інструмент мобілізації суспільної підтримки у конкурентній боротьбі за владу. Ця мобілізація відбувається на основі ототожнення змісту суспільних інтересів та партійних програм [6].

У сучасних державах існування та діяльність політичних партій — загально визнане правило. Але так було не завжди. У своєму розвитку політичні партії пройшли ряд етапів, від абсолютного ігнорування — до визнання у якості необхідних інститутів для функціонування будь-яких демократій.

Таким чином, політичні партії — це явище природне і необхідне в політичному житті держави. Адже вони в своїх програмах узгоджують і узагальнюють суспільні цінності та пропонують шлях розвитку. Наявність політичних партій і політичних напрямів — це перша ознака високого розвитку суспільства.

Політичні партії, відіграючи важливу роль у житті суспільства, забезпечують інституціоналізацію політичної участі громадян, зменшують стихійні форми соціально-політичної активності, мобілізують широкі народні маси на виконання запропонованої ними програми суспільного розвитку, формуючи необхідні для цього навички та якості.

Одним із головних завдань політичної партії є взаємозв'язок між суспільством та владою. Партії виявляють, обґрунтовують і висловлюють інтереси різних соціальних груп та прошарків. При цьому, як авангард, партії по суті формують ці інтереси.

Не менш важливу роль відіграють вони в об'єднанні інтересів при узгодженні різних позицій, чим сприяють консолідації суспільства. Адже суспільство не стоїть на місці, а постійно розвивається. У ньому старе відмирає і зароджується нове, а відповідно, діалектично існують напрями різного роду: охоронні та прогресивні, а значить і політичні партії, що базуються на відповідних ідеологіях.

Політичними ідеологіями називають політичні концепції, що відіграють інтегруючу роль щодо політичних рухів і зміщують наголоси від концептів до цінностей. *Кожна з політичних ідеологій має одну (іноді декілька) центральну цінність — Бога, людину, націю, клас, людство, порядок, свободу тощо* [7, 8].

Ідеологія є одним із критеріїв класифікації політичних партій, насамперед їхнього поділу на дві великі групи: праві та ліві. Серед лівих найбільш відомими є соціал-демократичні, соціалістичні та комуністичні партії, а серед правих — ліберальні та консервативні.

Ідеологія сучасних **консервативних** партій — неоконсерватизм — ґрунтується на принципі знаходження «золотої середини» між деструктивністю необмеженої ринкової стихії і неефективністю тотального державного регламентування. Для неї характерні такі риси:

- інтегративна свідомість і традиційна мораль як основа збереження нації;
- природна нерівність людей і ієрархічна побудова суспільства;
- мінімальне втручання держави в сферу економіки при сильному державному контролі за політичною сферою.

До консервативних партій належать Республіканська партія (США), Національний союз консервативних і юніоністських організацій (консервативна партія Великобританії). В Україні консервативні партії на західний кшталт ще не склалися, адже повернутися можна лише до соціалістичних цінностей. Отже, консервативною скоріше можна назвати Комуністичну партію України [9]. Хоча до консервативної ідеології тяжіють такі партії як КУН, УКРП тощо.

Досить поширеними у розвинених країнах є партії **ліберального** напрямку, наприклад, Демократична партія (США), Ліберально-демократична партія (Великобританія).

Сучасна ліберальна ідеологія збігається як з деякими ідеями консерваторів так і соціал-демократів. Характерною ознакою цих партій, насамперед у Західній Європі, є їхнє широке міжнародне співробітництво, що набуло найбільшого прояву зі створенням Європейського Союзу. Ліберальні партії утворюють солідну фракцію у Європейському парламенті. Традиційно сильними є такі партії у Великобританії, Італії, Канаді, Німеччині.

В Україні до цього типу партій відносять Партію праці, Ліберальну партію України, партію «Реформи і порядок». Зокрема, програма останньої передбачає в галузі економіки: створення простої системи юридичної легалізації інвестицій через механізм створення підприємств (спрощення реєстрації; заборону позасудового арешту рахунків підприємств, податкову реформу); пенсійну реформу (введення персональних пенсійних рахунків), оприлюднення всіх бюджетних витрат і розмежування бюджету центру і регіонів, створення незалежної міцної банківської системи, перехід до грошової приватизації, реформа АПК (закупка продукції АПК через біржу, продукцію села вивести з режиму вільної торгівлі, підтримувати ціни через створення інтервенційного фонду) [10].

Соціалістичні і соціал-демократичні партії виникли наприкінці XIX — початку XX ст. як організації робітничого класу і залишаються в розвинених країнах й нині одними з найбільш масових партій, наприклад, Лейбористська партія (Великобританія), соціал-демократичні партії ФРН, Австрії, Швеції тощо.

Ці партії не збиралися і не збираються підривати економічних і політичних засад капіталізму. Про це свідчить досить тривале перебування їхнє при владі у Великобританії, ФРН, Франції, Скандинавських країнах, Новій Зеландії, Австралії. Ще у 1959 р. СДПН заявила про відмову від класових позицій і про намір стати партією всього народу. По цьому ж шляху пішли й інші соціал-демократичні партії Європи.

У 80-х роках соціал-демократичні партії «повернули» у бік класичного лібералізму і почали акцентувати увагу на зростанні виробництва, а не на перерозподілі прибутків серед різних прошарків населення. Нприклад, намагання лейбористських лідерів та ідеологів виступити в якості представників інтересів найширших прошарків англійського суспільства призвело до випрацювання програми, що представляє складний симбіоз соціалістичних та ліберальних ідей і поглядів. В умовах кризи капіталізму і ліберальної демократії саме соціал-демократи запропонували людству новий, так званий «третій шлях» розвитку.

Комуністичні партії набули поширення під впливом російської революції 1917 р. Їх легко ідентифікувати за назвами, та історичними традиціями, це Ліва партія (Швеція), усі комуністичні партії до середини 80-х рр. Та їхні теперішні

спадкоємці.

До характерних ознак комуністичної ідеології відносять:

- жорстке регламентування з боку держави процесів виробництва і розподілу продукції;
- заборону приватної власності і визнання лише публічної (державної, колгоспно-кооперативної) форми власності;
- декларування абсолютної рівності громадян у одержанні матеріальних і духовних благ тощо.

В Україні до партій з комуністичною ідеологією відносять Соціалістичну партію України (СПУ), Комуністичну партію України (КПУ), Прогресивну соціалістичну партію України (ПСПУ) тощо [10]. **На базі комуністичної ідеології була здійснена невдала спроба побудови нового суспільства. Розпад Радянського Союзу, зміна політичного курсу Китаю довели нежиттєздатність цього шляху суспільного розвитку.**

Кінець ХХ ст. ознаменувався кризою як консервативної і ліберальної доктрин, так і соціалістично-комуністичної, а відповідно і кризою такої організаційної форми об'єднання індивідів як політична партія.

Реалії суспільного життя ставлять нові вимоги до політичних партій, на які вони не можуть не реагувати. Говорити про занепад партій як політичного інституту зарано хоча б тому, що людство не придумало їм заміни. Немає інституту, який міг би успішніше ніж політичні партії справитися з передачею влади, політичною мобілізацією мас, легітимацією існуючих режимів. Партії залишаються процедурним механізмом, за посередництвом якого забезпечується функціонування представницької демократії.

Але та модель партії, що склалася більше ста років тому, тобто модель масової ідеологічної партії індустріального суспільства, нині переживає серйозну кризу. Застаріли традиційні уявлення про функціональне та організаційне призначення політичних партій. Змінилося співвідношення партійних функцій, частину яких взяли на себе сучасні ЗМІ і громадські організації. Міняється співвідношення між партіями і громадянським суспільством, між партіями та групами інтересів, між партіями та рядовими виборцями. Під тиском цих обставин змінюється внутрішня структура і життя самої партії. На перший план виходять задачі роботи партійних активістів у самому громадянському суспільстві, артикуляція інтересів громадян. Зв'язки між партіями і громадянським суспільством мають бути взаємовигідними.

Це спонукало до пошуку нових форм організації. До політичних партій нового покоління належать і всеохоплюючі, і електорально-професійні, і харизматичні, і медіа-партії, і клієнтські, і партії-підприємства [11]. У 80-ті роки з'явився ще один тип партії — рухівський, що взяв за зразок організаційну структуру та діяльність соціальних рухів (наприклад, «зелені» у Німеччині). Цим партіям притаманні наступні риси:

- відкритість;
- прозорість прийняття рішень та партійного життя;
- відсутність постійного партійного лідера та постійного членства;
- створюються тільки первинні організації, що відмовляються від об'єднання у єдиний федеральний союз;

- децентралізація механізму прийняття рішень;
- жорсткий контроль знизу тощо.

На думку ж А. Владиславлева, депутата російської Державної думи, на сучасному етапі місце масових об'єднань політично активних громадян займають нечисленні команди професійних політиків та обслуговуючі їхні інтелектуальні штаби, здатні формувати замовлення мас-медіа і PR-агенствам. Відповідно ці угруповання висловлюють інтереси уже не великих суспільних груп, а свої корпоративні. Владиславлев порівнює партії нового типу з футбольними командами, що викликають симпатії мільйонів вболівальників [11].

Попри модифікації політичних партій незмінною, поряд з політичною, залишається їхня ідеологічна функція. Це універсальна риса роботи партій. Під час політичної праці створюються складні конструкції у вигляді доктрин, тобто комплекс ідейно-ціннісних засад для визначення політичної діяльності. Але через їхню складність посилається на них у практичній діяльності неможливо. Тому їх спрощують в ідеологічну доктрину, записану у програми партії. З практичними ідеологічними схемами набагато простіше працювати. Їх адекватно розуміють громадяни, адже ніхто не буде їм роз'яснювати всі ідейно-ціннісні положення політичної діяльності. Ідейні конструкції повинні бути простими, але не примітивними. Отже, партійною ідеологією мають займатися не філософи і економісти або правники, не PR-івці і журналісти, а експерти-фахівці, які знають як функціонують програми та ідеологічні конструкції. На жаль, фахівців з політичного дискурсу в Україні обмаль, про що свідчать практично однакові політичні програми різних партій.

Правове оформлення багатопартійності сучасної України було започатковане в 1990 р. у наслідок скасування ст. 6 і 7 Конституції СРСР, у яких закріплювалася однопартійна система. Але в спадщину від радянського суспільства ми отримали систему бюрократичного корпоративізму, що базувалася на взаємодії партійно-державної верхівки та інституціоналізованих груп за інтересами. З послабленням радянського режиму корпорації набували більшого впливу на суспільство, активно лобюючи прийняття необхідних їм державних рішень.

Перший період української багатопартійності хронологічно охоплює відрізок часу від утворення перших сучасних партій — до юридичного узаконення самостійного статусу України. Восени 1989 р. створено Українську національну партію на чолі з Григорієм Приходьком. У 1990 р. створено, а у 1991 р. зареєстровано Українську республіканську партію, що фактично започаткувало диференціацію Народного руху України (НРУ) на окремі партії. Майже одночасно з УРП зорганізувалася Демократична партія України. Самі назви партій засвідчують намагання копіювати партійну систему США без урахування особливостей соціального і національного розвитку. **Процес виникнення політичних об'єднань в Україні не був пов'язаний із структуризацією суспільства на певні соціальні групи. В тоталітарному суспільстві таких не існувало.**

Програми партій характеризувалися загально декларативними гаслами, аби не зменшити зони ідеологічного впливу. Незважаючи на подібні негативні тенденції, діяльність цих партій сприяла проголошенню незалежної демократичної України.

Протягом перших років незалежності приблизно до середини 90-х рр. голо-

вним чинником створення партій був ідеологічний. Партійні структури будувалися як відповідь на певний соціальний запит у зв'язку зі структуризацією суспільства. Так з'явилися УРП, НРУ, СПУ, відтворена КПУ тощо. Пізніше на перший план вийшли інші чинники створення політичних партій: адміністративний, бізнесовий, особистісно-суб'єктивний. Із 125 партій, що діяли в Україні у 2002 р. тільки 33 можна було віднести до ідеологічних [14].

Головні ідеологічні документи політичних партій розробляються переважно у формі передвиборних програм, що корегуються власними партійними програмами. У силу специфіки передвиборчої діяльності програми є популістськими і не розрахованими на серйозний аналіз їхніх можливостей щодо реалізації.

В аналітичній доповіді УЦЕПД (Центр Разумкова), у статтях А. Гуревича та ін. були проаналізовані передвиборчі програми основних дійових осіб виборів 1998 р. Як правило, у програмах говориться про те, що треба зробити, але не завжди — як. Часто ставляться завдання, які мають реалізувати органи виконавчої влади. І, нарешті, програмні завдання не виконуються і немає кому запитати партії про їхнє виконання, адже громадяни ще не відчують себе силою, що може впливати на діяльність політичних партій [14]. Те ж саме стосується і партійних програм на виборах 2002 р. Про інтереси середнього класу говорять усі без винятку політичні структури, але мало які спромоглися виразити їх у своїх програмах. Усі ці аспекти набагато чіткіше виписані в програмах блоку «За єдину Україну!», Компартії, СПДУ(о), у них й основна програмна мета сформульована дохідливіше й зрозуміліше для виборця [15].

Разом з тим саме партійні програми відіграють величезну роль у сприйнятті партії населенням. Вони включають у себе довгострокові фундаментальні дослідження економічних і соціальних проблем України, регіону, соціологічні опитування, збір і аналіз різноманітної інформації, використання різних методів зв'язку і впливу на електорат, організацію різноманітних акцій. Виборці сприйматимуть ті програми, зміст яких чітко й коротко можна буде сформулювати кількома словами. Наприклад: «Ми — за європейську інтеграцію». Або як у прогресивних соціалістів: «Ми — за союз з Росією і Білоруссю». І вибиратимуть — голосувати за неї чи ні.

Найбільш невтішний висновок полягає в тому, що політичні і соціально-економічні програми партій не підтримуються більшістю громадян України. На це є свої об'єктивні причини: неготовність суспільства до сприйняття партійних програм; регіональні і демографічні відмінності в українському суспільстві; низький вплив партій на формування та реалізацію державної політики. До суб'єктивних причин, в першу чергу, належать неспроможність партій чітко виписати програмні завдання та визначитися з політичним курсом розвитку суспільства. Ці обставини визначили ідеологічні орієнтації населення України. Так, не підтримує жодної ідеології — 40,2% населення, прихильниками комуністичної ідеології є 13,9%; соціал-демократичної — 9,8%; національно-демократичної — 8,8%; ідеології екологічних партій — 4,5%; християнсько-демократичної — 3,9%; ліберальної — 2%; націоналістичної — 1,3%; консервативної — 0,9%; анархістської — 0,5%.

Разом з тим в Україні діє 5,5% лівих партій від загальнополітичного спектру; 29,9% соціалістичних і соціал-демократичних партій; 42,5% центристських партій; 15% правочентристських партій і 7,1% правих партій.

Співвідношення ідеологічної орієнтації населення та політичної орієнтації партій переконливо свідчить, що політичні партії створюються не як відповідь на суспільний запит, а виходячи суто зі своїх прагматичних намірів [14]. Відповідні програми таких партій не будуть сприйматися населенням, а самі партії не можуть запропонувати реальний шлях розвитку суспільства, оскільки не мають зворотного зв'язку з населенням.

Характерною ознакою процесу побудови незалежної держави були сподівання на поліпшення соціально-економічної ситуації, швидкий суспільний поступ. Поширене ставлення до реформ як до безсумнівної справи — один із найбільш стійких міфів посткомуністичної України. Справді, не було (як нема й нині) жодної політичної сили, яка б не декларувала необхідності реформ. Тим часом доводиться констатувати, що жодної достатньо розробленої програми реформ так і не було запропоновано. Це стосується й економіки, і політичної сфери і є закономірним наслідком внутрішньої неготовності українського суспільства до самоорганізації, до вироблення стратегії, яка б сприяла подоланню успадкованої внутрішньої дисгармонії.

Причин цьому декілька. *Українському суспільству бракує насамперед певних соціальних верств, які мали б виконувати важливі суспільні функції.* Особливо дається взнаки політична слабкість, несамостійність інтелектуальної еліти, кримінально-номенклатурна природа національного підприємництва. Як наслідок — слабкість, несамостійність загальнодемократичного сегменту політичного спектра, який є додатком контрольованого номенклатурою державотворчого процесу. *Отже, партією влади розбудовується держава без проекту, схваленого суспільством, немає реальних альтернатив і хоч трохи істотного опору.* Влада діє в розрідженому соціально-політичному просторі і сповна користується цим [16].

У пошуках стабільності різні партії українського політикуму гуртуються довкола політичного центру, який сьогодні ще не має соціального підґрунтя. Тим самим здійснюється суто популістський маневр — узгодження несумісних соціально-політичних концепцій. Популярність ідеї особливого «третього шляху» та запропонована політична реформа і в лівих, і в консерваторів, і в офіційних реформаторів якраз і відображає їхній спільний страх перед можливими принциповими змінами, намагання уникнути визначеності та конкретності, необхідних для суспільства, але ризикованих для влади. Про це яскраво свідчать різне трактування ідей «третього шляху» різними партіями.

Отже, реформування українського суспільства стало нагальною потребою сьогодення. Широке обговорення політичної реформи населенням було ініційоване Президентом України під тиском опозиційних сил. Політична реформа має перерозподілити виконавчу владу в Україні з тим, щоб визначити відповідальних і дати можливість партіям впроваджувати свої програми в життя. Ситуація, коли вибори до парламенту не впливають на зміну уряду, певним чином деформує відносини політичної відповідальності уряду перед виборцями і роль політичних партій як механізму такої відповідальності. Для проведення політичної реформи потрібні організаційно сильні і впливові політичні партії, спроможні запропонувати шлях розвитку у відповідь на суспільний запит [17]. Разом з тим необхідно юридично регламентувати діяльність опозиції, адже вона

узагальнює та формулює інтереси соціальних груп і прошарків, які пропонують альтернативні шляхи розвитку суспільства [18].

Сучасні українські політичні реалії багато у чому визначаються соціальною структурою суспільства. Низька громадсько-політична активність населення, елітний характер політичних партій і політичного процесу в цілому, неефективність механізмів оформлення та представлення інтересів соціальних груп і прошарків, превалювання тінювих форм у стосунках між різними політичними силами — всі ці явища багато в чому зумовлюються соціальними чинниками. Водночас, не можна зводити проблеми сучасного політичного розвитку України до повної детермінованості соціальними чинниками. Політичні перетворення можуть відбуватися певним чином і без кардинальної зміни соціального середовища. Політичні трансформації на сучасному етапі можуть стати тим важелем, який дозволить скоригувати соціальну динаміку. Першочергова роль у залученні людини до політичної діяльності належить політичним партіям і громадським організаціям.

Політичні трансформації потребують для своєї реалізації специфічних умов. Насамперед йдеться про політичні партії та механізми їхньої участі у розробці та реалізації державної політики. Аморфність і не сформованість соціальної структури сучасного українського суспільства зумовлює недостатню оформленість суспільних інтересів як цілісної системи. Через це в Україні фактично відсутні політичні ідеології як дієвий політичний інструмент, а відповідно існуючі політичні партії не мають скільки-небудь чітких і системних ідеологічно-програмних настанов.

Навіть у таких ідеологічно забарвлених українських політичних партіях як КПУ та Рухи насправді відсутні ідеологічні розробки суспільно важливих проблем сучасності, стратегічних напрямів і пріоритетів розвитку українського суспільства і держави.

Зокрема, Комуністична партія України у політичній діяльності фактично обмежується експлуатацією відповідних настроїв певних соціальних груп на основі системи ідеологічних догм, що були притаманні радянському суспільству. При цьому, на відміну від колишніх комуністичних і робітничих партій країн Східної і Центральної Європи, українські комуністи не спромоглися трансформувати свої ідеологічно-програмні настанови відповідно до нових суспільних реалій.

На виборах у березні 1998 року в Україні вперше як реальна сила виступили політичні партії, чому сприяли зміни у законодавстві. Прийняття ж закону про вибори на змішаній основі було зумовлено не стільки розвитком та необхідністю політичної структуризації суспільства, скільки оформленням крупних економічних угруповань, яким був необхідний легальний доступ до влади. Раніше окремі депутати обиралися до Верховної Ради за мажоритарною системою і потім лобювали інтереси окремих підприємств. Останнім часом відбулася концентрація капіталу, і це стало причиною укрупнення лобістських груп у парламенті.

Ідеальною для демократичного суспільства є модель, коли виборці обирають ідею, яка їм більше імпонує, і своїми голосами підтримують партію, яка відстоює саме цю ідею. Оскільки виборці не читають партійні програми, то завдання партії — будь-яким чином ідентифікувати свою назву з даною ідеєю та донести це до електорату.

Перехідний стан економіки та українського суспільства загалом не дозволяє говорити про структурованість останнього. Класичні політичні ідеї ще не оволоділи масами. Електоральні поля досить розмиті, особливо в центрі політичного спектра, п.о дозволяє працювати на ньому всім основним політичним силам.

Якщо подивитися на результати виборів-98, то найбільш вдалими були кампанії, які використовували соціал-демократичну ідеологію у своїх програмах. Проте курс уряду навряд чи можна було вважати соціал-демократичним. У класичному розумінні соціал-демократична модель суспільства передбачає розподіл більшості коштів, які циркулюють у країні, через державний бюджет. Податки на юридичних та фізичних осіб дуже високі, але гарантує громадянам безкоштовні або майже безкоштовні соціальні послуги: освіту, охорону здоров'я, громадський транспорт та забезпечення інших нагальних потреб.

На виборах 2002 р. найбільш виразними ідеологічними партіями були КПУ і СДПУ(о), але це не допомогло їм отримати переконливу перемогу. Активне залучення нових іміджевих технологій на політичному ринку України, де ціна іміджу особистості наблизилася до ціни партії, сприяло перемозі партійного об'єднання «Наша Україна». Адже її лідер мав позитивний образ реформатора, що на своїй попередній посаді прем'єр-міністра змінив життя людей на краще.

Отже, домінуючими в українському суспільстві є не політичні ідеї, а соціально-економічні. Це більше відповідає соціокультурним особливостям нашого народу, для представників якого особисте щастя та добробут родини завжди стояли вище за загальнонаціональні цінності. Для більшості українських громадян останні 10 років життя пов'язані з погіршенням матеріального стану, що не може компенсуватися встановленням демократичних свобод чи інтеграцією у світове співтовариство. Найбільшу підтримку на майбутніх президентських виборах отримає та сила, яка висуне гасла поліпшення матеріального стану кожної окремої людини. Причому не лише висуне такі гасла, а й зможе правильно донести їх до виборців, переконати їх у тому, що саме ця сила виконає свої обіцянки.

Сьогодні в Україні створено підґрунтя для будівництва сучасних політичних партій: команди ефективних, досвідчених політиків, розвинуті мас-медіа, динамічні PR-структури, відповідне законодавче регулювання. До цих умов необхідно ще мати час на підготовку суспільної думки, культивування політичної культури, розвиток партійних механізмів. Партія, що трансформує народні ідеали у свою програму, чітко визначить пріоритети розвитку суспільства і покаже реальний шлях їхнього досягнення, безумовно стане лідером українського політичного процесу.

6.2. Політичні партії і шляхи розвитку суспільства

Про кінець ідеологій стало модним говорити в 90-х роках в основному під впливом розвалу Радянського Союзу.

Глибинною причиною цьому явищу послужила економічна криза, як відмічає Г. Пирогов, російський науковець. Суспільство масового споживання — масового виробництва, засноване на екстенсивних і енергозатратних масо-

вих технологіях, вичерпало свої можливості. Назрів перехід до інтенсивного на-укозатратного виробництва ресурсозберігаючого постіндустріального типу.

Нові технології по-новому ставили проблему ефективності збільшення масштабу виробництва. Нові можливості отримав дрібний та середній бізнес. Перехід на нові технології і до нових структур вимагав звільнення фінансових ресурсів і розвитку підприємницької ініціативи. Головною стратегією вивільнення ресурсів стала політика обмеження і скорочення держави «загального добробуту» [19]. Економіка розвинених країн у цей час гостро потребувала посилення впливу «ринкового фільтру» для відсівання зростаючого потоку нових технологій [20].

Якщо деполітизувати ідеологічний конфлікт ХХ ст., то його філософською суттю буде протистояння, або балансування, на межі «свобода — справедливість». Це, власне, дві сторони однієї медалі. Індивідуальна свобода (основа ліберальної ідеології) завжди була в конфлікті з соціальною рівністю (основа соціал-демократичної ідеології). Так було в домарксистський період, так залишається і зараз у постмарксистський період.

Почали створюватися новітні доктрини для ідеологічного забезпечення виходу із кризи і подальшого суспільного розвитку.

Спочатку з'явилася ідеологічна доктрина «нових правих», яскравими представниками якої є Консервативна партія Великобританії і Республіканська партія США. Однією із ідейних основ цього руху була критика держави за нехтування традиційними інститутами родини, релігії, школи.

Значний внесок у формування ідейного клімату Великобританії в 70-х роках зробив Ф. Хайек, розробивши концепцію ринкового обміну та «розширеного порядку» співпраці, заснованого на вільному обміні інформацією у суспільстві.

Концепцію «негативної» і «позитивної» свободи, важливу для обґрунтування скорочення функцій держави в суспільно-економічному житті розвинув І. Берлін.

Ще одним теоретиком британських неоконсерваторів був К. Поппер. Свою концепцію критичного раціоналізму він протиставив «колективному раціоналізму» і «утопічній інженерії».

Серед британських консерваторів були популярні концепції Р. Нозіка та М. Ротбарта «морального», «етичного» індивідуалізму, що відповідали теорії природних прав.

Економічні теорії «нових правих» базувалися на досягненнях австрійської і чикагської (М. Фрідман) шкіл. Послідовники австрійської школи дотримуються доктрини методологічного індивідуалізму, що виключає з розгляду макроекономічну проблематику і зосереджується на аналізі питань мікроекономіки.

Ідеологічним інструментом нової стратегії капіталізму було обрано відродження ліберальної доктрини. Передбачалася приватизація державного сектора, дерегулювання економіки, перехід держави до управління економікою в основному монітарними засобами, обмеження функцій держави у соціальній сфері, відкриття митних кордонів тощо.

Ядром ліберальної ідеології став антиетатизм і концепція «відкритого суспільства індивідуального вибору відповідальності» [20].

Широковідоме втілення теорій «нових правих» у дійсність як «тетчеризм» та «рейганоміка», де розробка нового напрямку суспільного розвитку проходила на фоні критичної переоцінки ідейної спадщини традиційної консервативної думки у поєднанні з творчим розвитком класичного і нового лібералізму.

Новітні ідеологічні течії, породжені загальною суспільною кризою, стали втіленням на рівні практичної політики теоретичного пошуку нового соціального ідеалу.

Пошуки соціал-демократами і лібералами нового шляху суспільного розвитку вилилися у творення концепції «третього шляху». До того людство йшло шляхом капіталістичного розвитку суспільства і була невдала спроба комуністично/соціалістичного напрямку. Феномен «третього шляху» став, певною мірою, продовженням неоліберальної хвилі та ідеологією сучасної лейбористської партії Великобританії.

У 1990-х рр. почала змінюватися розстановка політичних сил на світовій арені. У США отримав перемогу Б. Клінтон, у Голандії прем'єр-міністром стає В.Кок, у Великобританії до влади приходить Т. Блер, а у Франції — Л. Жоспен, Р. Проди в Італії та Г. Шредер у Німеччині. Це відкриває нову сторінку в історії європейської соціал-демократії. У Великобританії перша спроба модернізувати класичні лейбористські принципи була зроблена в 1987 р. зі створенням партійної комісії «Перегляду політики».

Концепція «третього шляху» розвитку суспільства має різнобарвну ідейну основу, включаючи ідеї комунітаризму (Д. Грей, Д. Маркуенд), демократичного, етичного, ліберального соціалізму та «новітніх лівих», християнську демократію.

Значний внесок у розвиток концепції «третього шляху» зробив директор Лондонської школи економіки **Е. Гіденс**. На його думку, держава «загального добробуту» сприяла паразитизму і її слід замінити державою **«соціальних інвестицій»**. Замість поняття класової належності він вводить терміни **«включеність»** та **«виключеність»**.

Е. Гіденс відходить від постмодерністів в оцінюванні теперішнього етапу розвитку суспільства. Разом з німецьким філософом і соціологом У. Беком вважає, що суспільство ще не вступило в епоху постмодерну, воно все більше характеризується не класовим протистоянням, а створеними діяльністю людей ризиками. Ризикам підпадають усі, незалежно від соціального стану. Сучасне суспільство переживає стадію зміни посилок до своєї зміни, що супроводжується глобальними ризиками. Роста соціологія життя, підвищується значення рефлексії і саморефлексії, змінюється система цінностей, що переорієнтовується з матеріальних об'єктів на нематеріальні — це підриває устої традиційного капіталістичного суспільства. Іншим фактором підриву традиційних устоїв стала глобалізація.

Не можна покладатися на стабільність соціальних відносин — вони не є спадковими, а створюються людиною, а це, в свою чергу, веде до невизначеності та ризику, але в той же час відкриває можливість нових стилів життя. Якщо не сприяти **відкритості суспільства**, то альтернативою стане насильство різних форм фундаменталізму. З цієї причини Гіденс закликає до створення **«держави соціальних інвестицій»**, як механізму соціального страхування індивідуального ризику (а не механізму перерозподілу прибутків) [21].

«Нові лейбористи» ставлять перед собою завдання включити людей в економіку, засновану на знаннях, сприяти їхній освіті, що в нових соціально-економічних умовах не тільки можливо, але й необхідно. Включеність — це єдиний засіб забезпечити безпеку людей у суспільстві ризику. Отже, рівність трактується як включеність у суспільство, а нерівність — як перешкода соціальної гармонії. Поняття включеності розповсюджується на всі сфери соціального життя — трудову діяльність, політичну участь, освіту, пенсійне забезпечення, культуру тощо. **Розвиток різних форм участі населення** та його окремих груп у вирішенні соціальних, економічних, політичних питань розвитку суспільства на всіх основних рівнях і у всіх основних його сферах: підприємствах, наукових і освітніх закладах, екологічних організаціях, споживчих товариствах тощо. Все це охоплюється формулою **«суспільство співучасті»**, тобто суспільство, що пронизане знизу до верху різноманітними формами взаємодії людей і груп.

Новітня ідейна течія комунітаризм має широке коло прихильників як серед науковців (американські комунітаристи А. Макінтер, К. Лаш — «високий» комунітаризм, що має на меті створення теорії перетворення суспільних відносин; А. Етціоні — «приземлений» комунітаризм — прагматичне удосконалення існуючих порядків) так і серед політиків від Е. Блера і Д. Уилетта (консерватор) до Й. Фішера (лідер «зелених»). Комунітаризм як система базується на критиці вільної ринкової економіки, на твердженні, що людина розвивається в соціальному середовищі, визнанні можливим співіснування різних цивілізацій та необхідності культурної диверсифікації, прихильність цінностям суспільства (комуни), як стійкого об'єднання людей, пов'язаних спільними традиціями, історією, мораллю [19]. Комунітаристи проголосили залежність людини від соціального середовища і моралізм як цінність суспільства. Вони виступили з попередженням щодо прогресуючої руйнації соціальної тканини суспільства, духовного зламу та морального хаосу.

Ідейною основою «третього шляху» в економічному плані стала концепція «суспільства співвласності» (Д. Маркуенд, У. Хаттон), де право власності накладає на власника ряд обов'язків перед суспільством. **Політичною основою «третього шляху» є стратегія дій «нових лейбористів» на чолі з лідером партії Тоні Блером.** «Новий лейборизм» став продуктом довгого та складного процесу модернізації керівних ланцюгів в партії.

Політичний процес «третього шляху» опирається на «демократію діалогу» — централізований механізм прийняття рішень з участю добровільних груп громадян і суспільних рухів, неурядових організацій на базі «активної довіри», а не за посередництвом звичних інститутів влади. Засіб досягнення мети — активна дія індивідів і інститутів громадянського суспільства на державу і соціальні процеси. Прийняті рішення повинні бути комплексними і націленими не на реагування, а на мобілізацію — прийняття превентивних заходів, що підвищують життєві шанси і індивідуальний вибір (наприклад, охорона здоров'я має бути пов'язана з заходами по захисту навколишнього середовища).

Як теоретичний конструкт, концепція «третього шляху» ще знаходиться в стадії становлення, але вже затвердилася у якості офіційної ідеології лейбористської партії. Ця концепція викликає значний інтерес ще тому, що претендує на статус ідеології всіх лівоцентристських сил. Про що свідчить жорстка по-

леміка Е. Блера і Г. Шрьодера є традиційними соціал-демократами в Соціалістичній партії (1999 р.) з приводу маніфесту «Третій шлях/Новий центр». Маніфест закликав соціал-демократів відмовитися від «старих лівацьких догм», стати більш гнучкими та відійти від політики регулювання.

Нові європейські соціал-демократи намагаються поєднати переваги ринкової економіки з «всезагальною соціальною справедливістю». Як і нові консерватори вони переносять центр ваги з допомоги і перерозподілу на створення таких умов, щоб люди могли самі себе забезпечувати. На перший план виходять моральні, сімейні цінності. Отже, в морально-етичному плані ідеологія «третього шляху» базується на цінностях християнської демократії. До речі, сам термін «третій шлях» має християнсько-демократичне походження.

Суть нової концепції полягає у подоланні конфлікту між державою і ринком. У політиці це знайшло вираження в опорі на середній клас та відмові від диктату профспілок.

Україна пройшла етап свого розвитку як створення і становлення незалежної європейської держави. На сьогодні важливим є визначення стратегії і тактики подальшого суспільно-політичного поступу. На сучасному етапі світового розвитку перед провідними країнами світу постало завдання пошуку і здійснення кардинальних трансформацій як у суспільно-політичній, так і соціально-економічній сферах. Отже, перед українським суспільством і державою постала нагальна необхідність системного розв'язання надзвичайно складних і масштабних проблем. Розв'язання цих завдань можливе лише шляхом розгортання широкого суспільного діалогу між усіма суспільно-політичними силами, що репрезентують основні соціальні групи населення України. У цьому контексті перед державою загалом і її владними структурами постає нагальне завдання створення і реального запровадження інституціональних, правових, економічних і культурних умов для ефективного опрацювання суспільством магістральних шляхів свого розвитку. Співпраця між громадянами і державою можлива при умові забезпечення базових прав і свобод громадянина. Нині в Україні значна частина проголошених Конституцією прав і свобод, насамперед соціального і певним чином політичного характеру, фактично не забезпечена дієвими механізмами реалізації. Успішне розв'язання проблем можливе лише за наявності відповідного економічного, соціального, політичного і культурного середовища. У широкому сенсі таким середовищем має виступати суспільство в цілому на певному рівні свого розвитку. За класичною політичною теорією, репрезентованою, зокрема, Алексісом де Токвілем, такий стан суспільства власне і є демократією.

Мета реформування українського суспільства — створення необхідних політико-правових умов ствердження демократичних цінностей у нашому суспільстві. Для цього необхідні трансформації ідеологічної складової політичної системи. Серед головних політичних гравців — політичних партій — немає згоди щодо стратегічних напрямів подальшого розвитку суспільства, як немає її і у суспільстві в цілому. Отже, важливою є потреба розробки напряму суспільного розвитку, що знайде підтримку населення. Без сумніву, політична партія, що зможе розробити програму, зрозумілу широкому загалу, і комплекс дієвих заходів по її впровадженню в життя стане лідером нашого суспільства.

Адже громадяни зможуть використовувати політичні партії для відображення своїх інтересів у державній політиці, яку, в такому разі, буде спрямовано на підвищення їхнього добробуту.

6.3. Роль громадських організацій у суспільному реформуванні

Паралельно з розвитком політичних партій відбувалося осмислення сутності громадських об'єднань, їхнього місця і ролі в суспільстві. Починаючи з середньовіччя, мислителі намагалися розрізнити державу і суспільство. Уже в XVIII ст. Ш. Монтеск'є розглядає їх як окремі феномени. На початку XIX ст. цей підхід розвинув І. Кант і втілює у концепцію громадянського суспільства, що характеризується правовим статусом і свободою.

Дещо відрізняється підхід К. Маркса до вивчення ролі і місця громадських об'єднань. За його вченням політичні відносини у державі виступають як суспільні, оскільки держава є похідною від суспільства. Відповідно й виникнення громадських об'єднань — процес об'єктивний, закономірний, зумовлений потребою людей у колективній творчості розвитку ініціативи, здібностей. На його думку, лише через об'єднання індивід досягає особистої свободи.

Поняття «громадськість» фігурує також у габермасівському дослідженні структурних змін модерного суспільства «Структурні зміни громадськості» [22]. Тема громадськості є важливим чинником його теорії комунікативної дії загалом. Провідна ідея інституції громадськості полягає в тому, щоб за допомогою медіуму публічного обговорення контролювати й легітимувати систему панування, а також консенсуально-дискурсивно розв'язувати конфліктні ситуації. Цьому також відповідає ідея творення громадянського суспільства діяльними індивідами.

Отже, невід'ємною складовою будь-якого демократичного суспільства є різноманітні об'єднання громадян. **Соціально-політичне призначення громадських об'єднань полягає в тому, що вони допомагають людям у розв'язанні проблем повсякденного життя, відкривають широкі можливості для виявлення суспільно-політичної ініціативи, здійснення функцій самоврядування.**

Досліджуючи **причини об'єднання** людей у різноманітні спілки ряд західних соціологів висувають на перший план біологічні та психологічні, підкреслюючи роль інстинкту самозбереження. Не менш популярні інші аргументи: інстинктивна потреба у спілкуванні, прагнення до самоствердження. Американський соціолог П. Плау виділив раціональне прагнення людини до певних вигод, досягнення яких можливе за умови соціальної взаємодії і суперництва.

Громадська праця людей проводиться у різних формах, залежно від специфіки їхньої діяльності, а значить громадські організації і рухи слід розглядати диференційовано.

Громадські організації — це масові об'єднання громадян, що виникають за їхньою ініціативою для реалізації довгострокових цілей, мають свій статут і характеризуються чіткою структурою.

Найбільш поширеними різновидами громадських організацій у сучасному світі є: профспілки; організації інвалідів; ветеранські; жіночі; молодіжні; дитячі організації; наукові; технічні; культурно-просвітницькі; фізкультурно-спор-

тивні та інші добровільні товариства, творчі спілки, різноманітні земляцтва, фонди, асоціації тощо.

Характерна ознака:

- документальне оформлення мети і завдань;
- організаційно-структурне забезпечення, що власне і відрізняє їх від громадських рухів.

Громадські рухи також мають масовий характер і створюються з певною метою. Однак, це структурно не оформлені масові об'єднання громадян і організацій різних соціально-політичних орієнтацій, діяльність яких, як правило, має тимчасовий характер і найчастіше спрямована на виконання певних тактичних завдань, після чого вони або розпадаються, або консоліднуються в нові політичні партії чи громадські організації.

Основним різновидом громадських рухів нині є: політичні рухи (Народний рух на початковому етапі); демократичні (захист прав людини, антифашистські, антидиктаторські; антидискримінаційні); соціальні «локальні» рухи, так звані «нові соціальні рухи».

Під новими громадськими рухами слід розуміти громадські об'єднання, що реагують на нові соціальні явища — екологічні, релігійні, пацифістські рухи, жіночі об'єднання, громадські ініціативи за альтернативний спосіб життя, спілки споживачів тощо. Ці групи виступають проти «системи» (Габермас поділяє суспільну інтеграцію на «систему» та «життєвий світ»), оскільки вона колонізує, підкоряє собі «життєвий світ». Проте ці рухи підтримують відновлення життєвого світу з його міжособистісними стосунками і висувують такі вимоги як, наприклад, «Назад, до природи!» на протипагу індустріалізму; «Назад, до батьківщини!» на протипагу космополітизму; «Назад, до родини!» на протипагу знеособленості соціальних систем.

Головне, що слід бачити в нових рухах, — це чинник універсального громадського дискурсу, тобто чинник розв'язання суперечностей суспільства на ґрунті мовної комунікації за допомогою консенсусу, який лежить у фундаменті життєвого світу. Отже, нові громадські рухи утворюють той новий горизонт публічності, який сприяє подальшій корекції розвитку суспільства, не руйнуючи його фундаментальних інституцій — правової держави, приватної власності, ринкового господарства.

Сучасна проблема управління суспільством полягає у тому, щоб відродити громадськість як інституцію, що легітиміє й контролює панування, відродити відмінність і рівновагу між державою та громадянським суспільством, а значить і раціональний контроль над структурами панування. У цьому плані обнадійливим є виникнення нових громадських рухів як важливого чинника подальшої демократизації і комунікативної раціоналізації політики та утворення демократичного горизонту прийняття рішень професійними політиками.

Суспільство, яке хоче бути громадянським, але звикло вирішувати всі проблеми виходячи із засад теорії конфлікту, не може в один момент стати прихильником консенсуального дискурсу. Враховуючи, що нинішнє українське суспільство перебуває у стані всезагальної кризи, неминучою є докорінна зміна ціннісних орієнтацій і нормативних систем, що визначають місце і роль людини у світі.

Суттєвою причиною піднесення ролі громадських рухів у соціально-політичному житті й у політичній системі суспільства є неспроможність традиційних партійно-політичних інституцій своєчасно помітити і оцінити нові реалії, пов'язані з можливостями участі населення у здійсненні демократичних перетворень.

Як свідчать дослідження масових політичних рухів у різних частинах світу, зокрема в Латинській Америці, така активність не може і не повинна бути тривалюю. Тому затухання масових рухів у країнах Центральної і Східної Європи аж ніяк не може розглядатися як занепад чи криза демократичного суспільства. Рухи ці були проявом громадянської свідомості у політико-юридичному значенні громадянства. Їм на зміну, як правило, приходять стійкі, організовані форми громадянського життя у соціальному сенсі.

Держава безпосередньо не втручається в діяльність рухів, а лише регулює її відповідно до чинного законодавства. Рухи не наділені владними повноваженнями, не ставлять за мету оволодіти владою. **Відмінність їх від усіх інших угруповань пов'язана з особливостями функціонування:**

- виникнення за ініціативою низу;
- фактична єдність;
- забезпечення інтересів своїх членів та прихильників;
- не традиційність;
- **та принципами діяльності:**
- добровільність;
- поєднання особистих і суспільних інтересів;
- самоврядування;
- рівноправність;
- законність;
- гласність.

Отже, за своєю природою і характером діяльності громадські рухи є не-політичними організаціями. Однак їхня діяльність почасти набуває політичного характеру, об'єднуючи людей, що входять до спектру політичних сил. Вони є потенційною базою для виникнення на їх основі нових політичних партій (наприклад, НРУ).

Основні критерії відмінності рухів і партій:

1. Ідеологічний. Якщо партію можна визначити як певну ідеологічну спільноту, програма діяльності якої базується на відповідній ідеології, то для громадсько-політичних рухів подібна ідентифікація не обов'язкова.

2. Мета або спрямованість. Програми політичних партій є багаточільовим відображенням соціально-політичних доктрин, а рухи зорієнтовані на досягнення окремої, чітко окресленої конкретної мети, що за певних умов може трансформуватися у загальнолюдську.

3. Ставлення до влади. Громадсько-політичні рухи не ставлять мети завоювання державної влади, що є характерним для політичних партій. Рухи ніякими своїми структурами не входять до державних інститутів, залишаючись частиною політичної системи суспільства.

4. Організація. На відміну від політичних партій рухи не мають постійних довгочасних організаційних структур. Рухи можуть об'єднувати людей різної партійної належності для досягнення певної політичної мети [23].

Усі **функції**, що виконують громадські організації і рухи у суспільстві можна поділити на 2 основні групи:

1. Захисна і допоміжна (щодо забезпечення захисту інтересів своїх членів);
2. Опозиційна і творча — особливо значущі функції (щодо системи влади в державі, розвитку суспільства в цілому) [24].

Характерно, що саме на основі громадських організацій і рухів виникають і розвиваються в сучасній політиці так звані групи тиску. Не претендуючи на політичну владу, вони намагаються впливати на неї, зокрема на прийняття політичних рішень (інтеграційна функція).

Групи тиску — це громадські об'єднання що прагнуть задоволення власних інтересів шляхом впливу на органи державної влади або політичні партії.

Засоби впливу можуть бути різноманітні — інформаційні (підготовка об'єктивної інформації для представників влади, відкрита і замаскована пропаганда через засоби масової інформації); створення при владних структурах консультативних груп з компетентних спеціалістів; таємний вплив (особисті зв'язки, шантаж); насильство і тероризм (політичного і ідеологічного характеру).

Наявність груп тиску — явище неоднозначне. З одного боку їхня діяльність розширює плюралізм — з іншого, посилює олігархічні і корпоративні тенденції.

Життєздатність і міцність демократій залежить від постійного діалогу між керівництвом і громадянами та їхніми представниками. Діяльність громадських організацій створює могутній «третій сектор», котрий підтримує соціальну стабільність, плюралізм, відкриті відповідальність та повагу до правових норм. Довготривалий результат цієї діяльності — сильні та здорові демократії.

У демократичному суспільстві «третій сектор» чітко відрізняється від двох інших секторів: державного сектора, керівництво країни забезпечує громадян національною безпекою і соціальним благополуччям, та приватного сектора, який складається з підприємств і підприємців, основною метою котрих є отримання прибутку.

«Демократія це така система, котра вірить у здатність людини усвідомлювати свою відповідальність. Однак ця свідомість відповідальності потребує постійного підживлення і культивування. Держава не має права вважати, що вона краще від будь-кого знає, що потрібно суспільству. Вона повинна вірити громадянам і повинна давати їм можливість брати на себе значну долю відповідальності за те, як складається ситуація в суспільстві». В. Гавел [25].

Громадянське суспільство є певним джерелом проблем для індивіда, оскільки вимагає політичної і громадської активності, коли авторитарне суспільство звільняє його від цього, зокрема від необхідності самостійно думати і робити вибір.

Досягнення особистістю «громадськості», перетворення безправних громадян на свідомих становить процес формування історичного типу особистості, яка може бути залученою до структур громадянського суспільства. Отже, саме існування громадянського суспільства стає можливим за наявності вільних рівноправних особистостей, які мають право вільного асоціювання і відповідні

політичні установки. Адже саме асоціативні ідентифікації є умовою інституційного, політичного та ідеологічного плюралізму, а отже, життєздатності громадянського суспільства.

Мінливий світ громадянського суспільства не дає нам повсякчасної певності як незмінне суспільство, але критичний спосіб мислення дає змогу підступити до реальності. Цілком можливо, що критичний спосіб мислення, описаний Дж. Соросом, який виникає у мінливих суспільствах, що трансформуються призведе по появи модулярної особистості, за Геллнером. Отже, взаємовідносини особистості і громадянського суспільства є не тільки складною ідейно-політичною проблемою, а й вагомим потенціалом для розв'язання теоретичних питань [26].

Розвиток «третього сектору» залежить від трьох факторів:

1. Правової бази;
2. Фінансової і матеріальної бази;
3. Організаційної побудови.

Більшість існуючих правових систем відносить організації «третього сектора» або до організацій громадського інтересу, або до організацій взаємодопомоги. Організації взаємодопомоги забезпечують матеріальну підтримку або надають послуги тільки членам організації. Організації громадської допомоги забезпечують матеріальну підтримку або надають послуги для всього суспільства.

Таке початкове розуміння свободи, як свобода об'єднання, співдружність та свобода слова у всьому світі визнані невід'ємним правом. Це право у більшості держав проголошується конституцією. Загалом, діяльність НГО базується на законах, що проголошують основні права людини:

- Всесвітня Декларація Прав Людини, 1948: §19 і §20 говорить про право особи на «мирне об'єднання і співдружність», а також про право «на свободу думки та її висловлення»;
- Міжнародна угода про Громадянські і Політичні Права (1966): котру підписали і ратифікували понад 135 країн світу, в §21 і §22 проголошує право «на мирне об'єднання та співдружність»;
- Європейська Угода про Права Людини (1950): §10 і §11 проголошує свободу висловлення думки та об'єднань.

Організації «третього сектора», як правило, матеріально не можуть утримувати себе самостійно. І хоча від фінансового забезпечення, наявності фінансових і матеріальних ресурсів, ефективності їхнього використання значною мірою залежить плідність діяльності громадських організацій, в Україні, відповідно чинному законодавству, неприбуткові громадські організації не можуть надавати платних послуг або заробляти гроші у інший спосіб. Вони мають існувати лише на благодійні внески і пожертви, а підприємницьку діяльність дозволено вести лише через дочірні структури [27].

Важливим чинником розвитку НГО є система соціального замовлення та запровадження конкурсного розподілу коштів на виконання суспільно необхідної діяльності. Громадські організації, завдяки тісним зв'язкам з громадськістю, добре знають, чого саме бажають насправді споживачі, виборці. Організації «третього сектору» готові поділитися з партнерами, які працюють в державному або приватному секторі, значною частиною інформації, яку вони мають

у своєму розпорядженні. Оскільки діяльність організацій «третього сектору» мотивується не прибутком, бюрократизмом чи кількістю виборців, вони здатні прудити зацікавленість і в значній мірі лояльність та довіру до громадських справ.

Організації «третього сектору» полегшують тиск, який припадає на органи управління, тому що надають такі послуги, котрі органи управління в даній області на даний період не можуть надати. Часто вони на більш високому рівні і за більш низькими цінами можуть пропонувати такі ж послуги, як державний або приватний сектор. Тобто, без врахування інших моментів, вони можуть дешевше працювати хоча би тому, що залучають до своєї діяльності добровольців, які не потребують оплати за виконаву ними роботу.

Є багато доказів, що існує значна залежність між стабільним громадянським суспільством та стабільною національною економікою. **Організації третього сектору підштовхують державний і приватний сектори на ведення змагання, викликаючи тим самим ріст ефективності їхньої діяльності та зниження витрат.**

Існує певний зв'язок між громадськими рухами та розбудовою національних політичних організацій. Взаємодія між активістами рухів та представниками державної влади допомагає сформувати правильно скеровані організації та процедури, що беруть на себе публічні дії.

Транснаціональні суспільні рухи та інші громадські організації стали значною силою у формуванні структур міжнародних політичних організацій та чинником впливу на діяльність цих організацій. Міжнародні громадські рухи та організації (МГРО), які працюють у галузі захисту довкілля, прав людини та роззброєння, також стали незамінними, коли йдеться про моніторинг і сприяння підписанню міжнародних угод.

Між 1953 та 1993 роками кількість МГРО зростає від менш ніж 200 до більш ніж 600 організацій. Отже можна вважати, що зростання чисельності МГРО пов'язане із посиленням тенденції повернення до міждержавних переговорів для вирішення проблеми дедалі більшої прозорості кордонів. Однак історичні факти свідчать, що МГРО були також частково відповідальними за виникнення напруги у багатосторонніх діях у випадках глобальних подій. Наприклад, вони чинили тиск на ООН, Всесвітню Організацію Охорони Здоров'я та на інші міжнародні організації [28].

Паралельно до вимог, що були продиктовані потребами міжнародної політичної діяльності, відбувалося швидке розповсюдження технологій, що сприяли міжнародному сполученню та перевезенням. Ці технології надали можливість урядам, бізнесменам і громадським рухам створювати організації без національних кордонів у набагато ширших масштабах, аніж у першій половині ХХ століття. До того ж, багато МГРО стають радниками урядів або інших міжнародних організацій (наприклад, ООН) у важливих переговорах.

Деякі спостерігачі стверджують, що невдовзі чимало важливих функцій, здійснюваних зараз у межах окремих країн ринковими економіками і демократичними урядами, будуть перехоплені міжнародними організаціями, або ж їхня реалізація окремими урядами буде суттєво ускладнена економічними процесами міжнародного масштабу. У цьому сенсі ознакою майбутнього всіх країн,

включно з існуючими нині демократичними державами, є нещодавня роль Міжнародного валютного фонду у визначенні політики азійських країн — від Південної Кореї до Індонезії — у період економічної кризи. МВФ, на думку експертів, є напівсуверенною, надзвичайно впливовою і цілком недемократичною організацією. МВФ не лише перебуває поза прямим контролем з боку тих країн, яким надає допомогу. За своїми цілями і практикою ця організація також перебуває поза прямим контролем з боку яких-небудь демократичних лідерів. Що б не казали про те, що влада таких організацій обмежена лише їхнім впливом на країни, які розвиваються, — можна згадати про новий Європейський центральний банк, якому члени Європейського Союзу передали свій контроль над грошовою політикою.

МГРО сприяють зростанню політичних ресурсів, доступних для прихильників соціального прогресу. Встановлюючи співвідношення конфлікту національного або міжнаціонального характеру із міжнародним правом та нормами, вони підносять участь уряду на новий рівень, де його зв'язки з іншими державами можуть стати частиною взаємовигідного партнерства.

Разом з тим, різноманітність наслідків економічної та політичної глобалізації можуть гальмувати міжнародну співпрацю у напрямку соціального прогресу. У цьому випадку саме МГРО забезпечують механізми співпраці, маючи навики залагоджувати розбіжності щодо класу, раси, статі, національних та політичних умов. Здатність взяти на себе місію у таких міжнаціональних діалогах — прямо або за допомогою інформаційних бюлетенів чи електронної пошти — є необхідним компонентом формування соціального капіталу та зміцнення світового громадянського суспільства.

Отже, громадські об'єднання — це своєрідна ланка між політичним і громадянським суспільством, між «низамми» і «верхами». Саме в цьому полягає їхня стабілізуюча, інтегративна роль у суспільстві (Конституція України ст. 36, 37) [29].

Дослідження Р. Патнамом діяльності хороших гуртків та футбольних клубів в Італії довели, що активна участь населення у роботі громадських об'єднань є основним чинником ефективності роботи урядових інституцій та росту економічного добробуту. Ефективному врядуванню має передувати формування довіри між членами спільноти [30].

Участь населення України у роботі недержавних організацій (НДО) досить низька. Члени НДО становлять усього 7,8% опитаних (1999 р.). Разом з тим, тільки 25% не бажають займатися громадськими справами, інші громадяни переважно позитивно ставляться до діяльності у різних сферах суспільного життя. Передусім це стосується організацій, що надають допомогу малозабезпеченим, інвалідам і дітям-сиротам. Важливою також вважають діяльність дитячо-юнацьких та екологічних організацій, організацій захисту прав людини. Українським населенням громадські організації розглядаються здебільшого не як засіб реалізації власних (не меркантильних) інтересів, не як спосіб самоорганізації громадян, а як соціальний інститут, що дублюватиме або доповнюватиме функції держави. Ці функції насамперед обмежуються перерозподілом матеріальних цінностей (під виглядом допомоги найбіднішим категоріям населення) або певним соціальним групам (ветеранам, «афганцям», «чорнобильцям» і т.п.)

У результаті процесу децентралізації, який проходить в Центральній та Східній Європі і в країнах СНД, «третій сектор» отримав можливість надавати такі послуги, котрі раніше гарантувалися державою. Таке розширення сфери впливу «третього сектору» є частиною світової тенденції, суть якої в посиленні його ролі. Організації «третього сектору» — це виразники думок громадян і постачальники інформації. Доводячи до законодавців думки народу, ці організації виявляють вплив на політику держави та знімають напругу в суспільстві.

Сфера діяльності ННО в країнах Заходу охоплює практично всі галузі життя людини — економіку, політику, науку, культуру, освіту. Розгалужена мережа молодіжних, професійних, дитячих, жіночих, ветеранських, релігійних, а також елітарних організацій-клубів, «мозкових центрів» (Think tank) та ін. ННО створюють основу громадянського суспільства, є вирішальним стабілізуючим фактором, гарантом демократичного шляху розвитку. Так звані інституційні інвестори, які не належать ні до державного, ні до комерційного сектору — пенсійні, благодійні фонди, фонди культури, науки та ін., біржі, університети і т.д. разом зі своїми допоміжними установами забезпечують лівову частку світового венчурного капіталу.

Венчурний капітал — можна визначити як капітал, який функціонує у нових сферах діяльності й пов'язаний з великим ризиком. Або, як інвестиції у формі емісії нових акцій, що відіграють вирішальну роль у господарському фінансуванні. Чи інвестиції у венчурні проекти освоєння нових технологій чи продукцій [49, с. 99–100].

Специфічними ННО є так звані «мозкові» або аналітичні центри — недержавні дослідницькі організації, які, як правило, зосереджують свої зусилля в галузі гуманітарних наук — політики, економіки, соціології, права тощо. «Мозкові центри» реалізують оригінальні дослідження та освітні програми, спрямовані на навчання та здійснення впливу на політиків і осіб, які формують громадську думку з широкого кола економічних, соціальних, політичних, екологічних питань та проблем безпеки. Крім того, вони виступають інструментом суспільного контролю, а відтак, визначають цілі та цінності суспільства. Найбільшого розвитку «мозкові центри» набули в західному світі і, по суті, є однією з ознак західної демократії.

У країнах пострадянського простору «третій сектор» відіграє важливу роль елементу творення громадянського суспільства. Його масштаби в постсоціалістичних та, зокрема, пострадянських країнах значно нижчі ніж у країнах «старих демократій» Америки та Європи. Але ННО в цих країнах швидко розвиваються.

У Росії діє сьогодні декілька десятків тисяч ННО (одна ННО на 2500–3000 громадян), які розподілені по території федерації вкрай нерівномірно. У Москві офіційно зареєстровано понад 15 тис. ННО (дані Агентства Соціальної Інформації), Новосибірську (де знаходиться Сибірський Центр підтримки громадянських ініціатив) — 1 200 громадських організацій, Республіці Алтай — 40, Республіці Бурятія — 60, Томській області — 160, Тюменській — 30 тощо. Громадські організації Росії видають журнали, газети, бюлетені, довідники (банки даних про ННО, донорські організації, тренерів-консультантів ННО). Найбільш помітними ЗМІ ННО є щомісячний журнал «Пчела» (С. Петербург), газета «Третій сектор» (Новосибірськ) та видання ННО у Москві.

У Білорусі згідно даних зібраних білоруською ННО «Объединенный путь» існує 1115 громадських організацій, які розташовані головним чином у містах: Мінську (62% всіх ННО), Вітебську (11%), Бресті (10%), Могиліві (8%), Гомелі (6%) та Гродно (3%). В 2001 р. кількість офіційно зареєстрованих ННО в Україні сягнула 25000 [10]. У порівнянні з країнами Заходу це небагато — одна ННО на 1960 жителів країни, — але водночас більше, ніж в Білорусі і Російській Федерації. Такий ефект просунутого розвитку українського «третього сектору» можна пояснити традиційним тяжінням українців до демократії, відчуттям природної європейськості. При цьому більшість ННО, як і в інших країнах, зосереджена в столиці та культурно-історичних і промислових центрах.

Найбільша кількість українських ННО припадає на сфери: — культури і освіти, — здоров'я, інваліди та ветерани, — економіка і наука, — жінки і діти. ННО мають свої періодичні видання, серед яких «Громадські ініціативи» (Львів), «Обличчям до обличчя» («Сприяння», Донецьк); спеціальні і спеціалізовані часописи «мозкових центрів» — «Національна безпека і оборона» (Український Центр економічних та політичних досліджень ім. О. Разумкова, Київ), «Схід» (Український культурологічний центр, Донецьк), «Економічний часопис» (Інститут трансформації суспільства, Київ), «Універсум» (Товариство «Універсум», Львів).

На думку В.Білецького феномен високого ступеню заполітизованості нашого суспільства чітко віддзеркалюється в громадських організаціях — вони, як правило, дотримуються цілком певних політичних орієнтирів. Сьогодні їхні основні політичні вектори можна умовно сформулювати так:

1. Українська демократична держава з переважно Європейською орієнтацією.
2. Демократична держава з переважно Євразійською (зокрема, російською) орієнтацією.
3. Соціалістична (комуністична) держава з переважною Євразійською орієнтацією.
4. Індиферентні або поліваріантні в зовнішньополітичній орієнтації, але з чіткою установкою на ринок і приватну власність як домінантні засоби реформ суспільства.
5. Поліваріантні в політичному відношенні з домінантою професійних інтересів.
6. Поліваріантні в політичному відношенні з домінантою національних інтересів.
7. Умовно-індиферентні зі стабільною закордонною грантовою підтримкою.

Подібна строката картина зі своїми територіальними особливостями спостерігається в Криму, Причорномор'ї, в Закарпатті. Більш однорідний «третій сектор» на Західній Україні та в Центрі — тут переважають ННО 1 та 4 типу [31].

Суттєвою і навіть знаковою особливістю сучасних українських ННО є їхня фінансова залежність від організацій-донорів, зокрема: Friedrich Ebert Stiftung, Konrad Adenauer Foundation, делегації Європейської Комісії в Україні, Freedom House, USAID Agency, посольств США, Великої Британії, Нідерландів, Канади тощо. Наприклад, динаміка підтримки Фондом Дж. Сороса проєктів до 1997 р. весь час зростала — з \$ 450 тис. у 1990-91 рр. до \$ 2 млн. у 1993 р., \$ 4,8 млн. у 1994 р., понад \$ 10 млн. в 1995–1996 рр., і тільки в останні роки зменшилася до

\$ 4–5 млн. Підтримка Фонду «Євразія» оціночно досягала \$ 10–12 млн. річно. В той же час сукупна підтримка власного «третього сектору» від українських меценатів і держави була на 2–3 порядки меншою [33].

Тобто в Україні домінував і домінує до сьогодні вплив закордонних донорів на формування ННО. Причому активно підтримуються ресурсні (сервісні) центри ННО (РЦ ННО), які є потужним механізмом корекції розвитку «третього сектору» країни в тому напрямку, в якому вважають потрібним спонсори (донори).

За даними інтернет-проекту «Мережа аналітичних центрів України» станом на 1 лютого 2002 р., в Україні діяло близько 60 «мозкових центрів» [12]. Ядром українських Think Tanks виступає Київ — 38 центрів. Далі йде Львів — 14, Харків — 10, Донецьк — 8, Тернопіль, Херсон — по 5, Івано-Франківськ, Чернівці, Чернігів, Хмельницький — по 3-4 центри. Понад два десятки Think Tanks утворено при вузах України, зокрема, Дніпропетровському, Київському, Львівському, Таврійському, Тернопільському та Чернівецькому національних університетах, УАДУ при Президентові України, Харківській національній юридичній академії та ін. Крім того, в Україні діють аналітичні центри окремих олігархів, бізнесових структур, політичних партій. До найбільш авторитетних неурядових аналітичних структур України можна віднести: Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова (УЦЕПД), Агентство гуманітарних технологій (АГТ), Асоціацію молодих українських політологів і політиків (АМУПП), Атлантичну Раду України (АРУ), Інститут політики (ІП), Український культурологічний центр (УКЦентр) та аналітично-інформаційний журнал «Схід» (Донецьк), Культурологічний часопис «І», Київський центр інституту Схід-Захід (КЦІСЗ), Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД). Фінансування просунутих українських Think tanks, як і в Польщі та Чехії в основному зовнішнє.

Інтелектуальний продукт вітчизняних аналітичних центрів, як правило, відрізняється високим науковим рівнем, що пояснюється значною часткою професійних науковців в їхньому штаті. Інколи якість цього продукту навіть вища, ніж це можуть забезпечити іноземні Think tanks, що цілком обумовлено фаховим рівнем вітчизняних спеціалістів.

Разом з тим, гостро бракує вітчизняних джерел фінансування аналітичних центрів, рідкісним ще й до сьогодні є державне замовлення на аналітичний продукт. Попри це можна прогнозувати подальше зростання як числа так і фахового рівня Think tanks в Україні, які надалі будуть відігравати все більшу роль.

Отже, в постсоціалістичних країнах активно будується «третій сектор», причому механізм цього процесу йде в основному шляхом калькування вже існуючих на Заході прототипів, хоча іноді спостерігається привнесення нових суто регіональних (національних) форм NGO. Темпи цього процесу настільки великі, що дозволяють прогнозувати утворення в ряді цих країн (окрім, імовірно, Білорусі) повноцінного збалансованого і стійкого громадського сектору суспільства в найближчі 10 років.

Важливу роль у розвитку НДО можуть відіграти сучасні інформаційні технології. Нині в Україні дещо недооцінюється та роль, що її в цьому процесі здатний відіграти Інтернет.

За деякими даними, аудиторія користувачів Інтернету в Україні за минулий рік збільшилася в 3 рази (з 0, 5 млн. на початку року до 1, 5 млн. наприкінці), причому темп цього зростання був найвищим з усіх європейських країн (крім Росії). А потенційна українська аудиторія бажаних стати користувачами мережі оцінюється числом від 4 до 6 мільйонів чоловік, що збігається з показовою межею у 10 відсотків населення, після досягнення якої в усіх країнах світу відбувалося вибухове зростання Інтернет-послуг, а Інтернет ставав значимим фактором суспільного розвитку.

За оцінками соціологів українська аудиторія Інтернету, за своїми головними параметрами, відповідає соціальним характеристикам так званого «середнього класу», що дозволяє сформулювати висновок про потенційне зростання ролі сучасних мережових інформаційних технологій у процесі суспільного розвитку, у тому числі як засобів агітації серед найбільш перспективних прошарків населення на користь формування відкритого громадянського суспільства в Україні [35].

Розвинені світові НДО сьогодні сполучають в собі функції традиційних НДО, політичних партій та мережових організацій. Саме інформаційний обмін, заснований на відкритих списках розсилки та інших технологіях, дозволив таким структурам, як Greenpeace, зайняти свою нішу у світовому суспільстві. Зниження вартості комунікацій і підвищення мобільності учасників, а також властивість таких організацій обирати й оперативно змінювати свої цільові аудиторії, дозволяє їм проводити успішні міжнародні акції.

У цьому сенсі показовою є еволюція Інтернет-політики партійних структур у Європі і США. У політичному житті США Інтернет використовувався вже під час президентської кампанії 1996 року. А під час президентської кампанії 2000 року Інтернет став невід'ємною частиною виборчого процесу. При цьому програма демократичної або республіканської партій ілюструвалася на їхніх сайтах фото і відеоматеріалами, власне Інтернет-радіо розносило передвиборчі промови, на партійних порталах задіявалися електронна пошта, відеоконференції, ICQ, онлайн — голосування, форуми, чати, стрічки новин і т. д. Тому й не дивно, що на одній лише стадії праймериз кандидати зібрали через Інтернет декілька мільйонів доларів у вигляді пожертв. Недарма, за оцінками оглядачів, вибори 2000 року увійшли в історію США як перші вибори, в яких Інтернет — новий засіб масової інформації — відіграв одну з головних ролей.

Наша держава теж уже усвідомила потенційну значимість Інтернету в політиці. Тому вона намагається взяти український сегмент мережі під свій контроль. Однак легальна боротьба держави з Інтернет — ЗМІ є безуспішною за означенням, тому що Інтернет — сайти залишаються поза сферою чинності закону про ЗМІ.

Технологічно Інтернет надає можливість звернутися до необмеженої кількості громадян прямо, причому адресно та з індивідуальним підходом. При цьому питомі витрати значно знижуються.

Головною справою громадянських об'єднань є надання громадянам почуття політичної дієздатності, здатності до розгляду політичних питань на суспільну користь. Для цього громадяни повинні бути виховані у демократичних традиціях, прихильні до демократії та відкриті для публічного обговорення і налаштовані на компроміс.

Чим розвиненішим є громадянське суспільство, тим легше громадянам захищати свої інтереси, тим більшими є їхні можливості щодо самореалізації в різних сферах суспільного життя і тим меншою є небезпека узурпації політичної влади тими чи іншими її органами або окремими особами. Відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей, громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак держави правової. Рівновага між громадянським суспільством і державою є важливим фактором стабільного демократичного розвитку, а порушення її веде до гіпертрофії владних структур, відчуженості та політичного безсилля народу.

Але, з іншого боку, громадянське суспільство залежить від держави і не може набути розвинених форм в умовах політичного насильства й тиранії. Тому зворотній зв'язок у стосунках громадянського суспільства і правової держави — дуже важливий.

Ще на початку ХХ ст. відомий український правник Богдан Кістяківський підкреслював взаємозалежність, взаємну обумовленість правової держави і громадянського суспільства. «Правильне і нормальне справляння державних функцій у правовій державі залежить од самодіяльності суспільності і народних мас, — писав учений. — Без активного ставлення до правового порядку і державних інтересів, що виходить із надр самого народу, правова держава немислима». Але так само й громадянське суспільство неможливе без правової держави, яка «неодмінно передбачає широкі громадянські та народні організації, завдяки яким зростає і її власна зорганізованість» [36].

Отже, слід констатувати, що недержавні неприбуткові організації є основою громадянського суспільства і вирішальним чином впливатимуть надалі на архітектуру суспільства в цілому і вектори цивілізаційного розвитку в ХХІ ст.

Сьогодні відсутня національна концепція побудови (формування) в Україні розвиненого громадського сектору, який би мав риси аналогів західного світу і був гармонійно поєднаний з першим і другим сектором суспільства.

Досвід країн розвинутої демократії показує, що особливо велика відповідальність в період формування «третього сектору» лежить на структурах, які виконують регулятивні функції: правову, фінансову, організаційно-сервісну. Отже, держава повинна створити законодавчу базу, яка сприятиме виникненню і функціонуванню оптимального саморегулюючого громадського сектору із залученням до цього «другого сектору» — комерційного. Таким чином, тільки у активній взаємодії українських державного, комерційного та громадського секторів може сформуватися демократичне українське суспільство. Допомога ж донорських неукраїнських організацій у цьому процесі повинна грати суто допоміжну роль.

6.4. Участь громадсько-політичних організацій у творенні громадянського суспільства

Умови, в яких демократичні уряди приймають і втілюють у життя колективні рішення, постійно міняються, а отже, зміцнюються і межі їхніх повноважень. Зміна простору вимагає нових політичних інститутів, які ніколи не

існували в старих формах правління — наприклад, системи представництва плюс політичні партії, плюс розмаїття асоціацій (груп інтересів), що А. де Токвіль розцінив як річ життєво важливу.

Обсяги цього розширення сфери діяльності демократичних урядів втілюються у зростанні кількості програм і напрямів політики, що вимагають урядових витрат, регулювань тощо. Якщо подивитися на сферу діяльності уряду з трохи іншої точки зору, демократичні уряди розширили свої функції також і щодо захисту прав громадян, їхніх привілеїв і надання їм соціальних послуг.

Зміна у сфері діяльності уряду чітко виявляється в екстраординарному збільшенні урядових доходів і витрат. Загальні урядові витрати, вимірювані часткою ВВП (у нинішніх цінах), зросли від 1913 до 1992 року у Франції з 8,9% до 50,1%, у Голландії — з 8,2% до 54,1%, у Великій Британії — з 13,3% до 51,2%, у США — з 8% до 38,5% [37].

Упродовж ХХ століття в різних країнах відбулися величезні зміни в співвідношенні сили демократичних і антидемократичних ідеологій і переконань. Протягом останньої чверті століття основні недемократичні ідеології та системи правління, які їх підтримували — фашизм, нацизм, комунізм (соціалізм) — були остаточно зруйновані їхніми власними фатальними провалами у військовій, економічній і політичній галузях. Хоча антидемократичні ідеології на кшталт крайнього націоналізму і релігійного фундаменталізму є постійними перешкодами для демократії, загалом на світовій арені вони позбавлені привабливості.

Історія свідчить, що неодмінною умовою становлення демократичних держав і формування націй було розгортання системи суспільних інститутів, котрі утворюють громадянське суспільство. Сьогодні чимало авторів вважають громадянське суспільство ключовим поняттям посткомуністичної трансформації.

Процеси глобалізації мають особливий стосунок до перспектив демократії. З одного боку це — загальносвітове розширення ринків, ринкових економік і ринково зорієнтованих підприємств; з іншого — ріст міжнародних громадських організацій, як всесвітніх, так і регіональних, які мають у своєму розпорядженні значні можливості впливу на рішення окремих урядів з важливих питань чи усунення їх від цих рішень (Асоціації країн Південно-Східної Азії; Світовий банк; Всесвітня організація охорони здоров'я; Всесвітня торговельна організація тощо).

Важко знайти влучну характеристику такому явищу як громадянське суспільство у спеціальній політологічній, соціологічній, філософській чи культурологічній літературі. Проте більшість дослідників громадянського суспільства погоджуються (точніше, доходять консенсусу), що воно має своє **ядро інститутів**:

- добровільні асоціації поза межами держави й економіки, церква, культурницькі об'єднання, спортивні клуби і дискусійні спільноти, академії, товариства громадян, організації за гендером, статтю, расою, професією, профспілки та політичні партії (під час здійснення влади політичні партії залишаються зв'язковою ланкою між владними інститутами і громадянським суспільством);
- незалежні ЗМІ, що обслуговують громадські потреби і інтереси, формують і оприлюднюють громадську думку; громадська думка як соціальний інститут;

- вибори та референдуми як засоби формування і волевиявлення громадської думки та захисту групових інтересів;
- Складові судової і правоохоронні системи, залежні від громадськості (суди присяжних, народна дружина тощо) [38, 453–455].

Іхнє завдання — підтримка та щоденне уточнення межі громадянського суспільства з державою шляхом двох процесів: розширення соціальної рівності та свободи, реструктуризації і демократизації інститутів держави.

Мова йде про пошук консенсусу між різними, часто ворожими, національними, соціальними, політичними силами стосовно основних цінностей, які є базовими для розвитку демократії. Без такої згоди не може бути й мови про соціальну стабільність та успішне здійснення радикальних структурних реформ.

На думку А. Колодій, найпоспідовніше та найуспішніше процес формування консенсусу на демократичній платформі відбувався у Голландії, Великій Британії, США, країнах Північної Європи. Ствердження основних демократичних цінностей та інститутів проходило тут безперервно упродовж кількох століть.

Концепція громадянського суспільства почала формуватися на зорі нового часу. Генеза ідеї веде у далеке минуле — до «Політики» Аристотеля, «Держави» Платона та інших давньогрецьких вчень. В епоху Відродження вона отримала продовження в працях Г. Гроція, Т. Гобса, Дж. Лока, Ш. Монтеск'є, Ж.-Ж. Русо, але сам термін «громадянське суспільство» почав стабільно вживатися з XVIII ст., до цього часу держава і суспільство розглядалися як одне ціле [40].

Починаючи з 2-ої пол. XIX ст. і до 2-ої пол. XX ст. про громадянське суспільство майже забули. А коли у 80-х роках XX ст. це поняття знову посіло центральне місце у наукових дискусіях, виявилось, що не всі вкладають у нього однаковий зміст. За кількасот років своєї історії вислів став полісемантичним: у різних країнах і в різні епохи йому було надано різних значень.

Періодизація розвитку ідеї та практики громадянського суспільства нараховує три стадії, виокремлені професором Каліфорнійського університету Джеффри Александером і умовно названі ним громадянським суспільством I, II і III.

Ранні концепції громадянського суспільства наголошували на економіці як його головній складовій частині. Проте, це не означало, що держава не відіграла жодної ролі в становленні громадянського суспільства. Її функції полягали в творенні та впровадженні в життя законів, що були втіленням загальної волі громадян, оберігали непорушність їхніх прав та свобод.

Нероздільність моралі і права, принципи правової держави, яка створює сприятливі умови для функціонування громадянського суспільства, обґрунтували німецькі філософи І. Кант та Г.В.Ф. Гегель.

Особливого значення Гегель надавав корпораціям (або громадським спілкам), які об'єднують індивідів за родом діяльності і за здатністю до праці. Завдяки їхній діяльності суперечності між індивідами уодностайнюються, а зв'язки між ними синтезуються в державі — «самоусвідомлюючій субстанції, розвиненій до органічної діяльності». Елементами громадянського суспільства, за Гегелем, є: система потреб; система правових установ, що здійснює судочинство; поліція та корпорації [41].

Сучасні дослідники громадянського суспільства найбільше цінують у спадщині німецького філософа те, що він зауважив складність та неоднозначність

громадянського суспільства, вказав на притаманні йому суперечності і, в певному сенсі, став провісником концепції плюралізму. З іншого боку, його ідеї стають нині у пригоді тим, хто намагається окреслити нову модель громадянського суспільства, яка б відповідала умовам і потребам держави загального добробуту. Інститути такого суспільства, турбуючись про покращення добробуту громадян, мусили б бути задіяні у певних формах зв'язків із урядом, поєднуючи індивідуалістичні цінності з підходами, що притаманні м'яким формам корпоративізму.

Надзвичайно актуальною для сучасного читача залишається книга французького дослідника Алексіса де Токвіля «Демократія в Америці», написана у 1832 р. В ній уперше було показано тісний зв'язок і в певному сенсі тотожність громадянського суспільства та демократії. Токвіль започаткував соціокультурний підхід до розуміння громадянського суспільства, що акцентує увагу на моральному та соціопсихологічному впливові мережі громадських асоціацій, зайнятих вирішенням повсякденних «малих» справ. Саме ці організації формують «місцеві і особисті свободи», створюють необхідне для демократії активне соціальне поле, поширюють дух солідаризму, терпимості та кооперації, а також створюють ситуацію наявності «щільного громадського ока», яке повсякчас слідкує за владою [42]. Така інтерпретація видається найбільш плідною при розгляді громадянського суспільства як «стратегії переходу» до демократії в посткомуністичних суспільствах, бо вона акцентує увагу не стільки на негативних функціях громадянського суспільства (бути противагою владі, служити заборолом проти диктатури), скільки на позитивних (створювати громадянську культуру, формувати сприятливе для демократії соціальне середовище).

Отож, **громадянське суспільство I**, яке формувалося від XVII аж до 1-ої пол. XIX ст., на практиці було молодим буржуазним суспільством, яке утверджувало ліберальні свободи, підкорялося законові, формувало громадську думку щодо проблем, які були визнані загально значущими. Людей у ньому єднали спільні інтереси. Захищати ці інтереси люди намагалися через створювані ними спілки та об'єднання, які функціонували автономно, під охороною закону. Ринок надавав цьому суспільству механізмів саморегуляції, звільняючи неполітичну сферу від потреби в державній регламентації. Разом з тим, ринок привніс і антигромадянські тенденції: надмірний індивідуалізм, різке соціальне розшарування, пауперизацію трудових класів, втрату ними почуття суспільності.

У міру усвідомлення цих проблем зростала стурбованість щодо них, ширилися класові антагонізми, загострювалася класова боротьба, а теорія громадянського суспільства, яка акцентувала увагу на позитивних, солідаристських аспектах, відійшла у минуле.

Період громадянського суспільства II триває від середини XIX до 2-ої пол. XX ст. Як елемент суспільної системи і як автономна щодо державних структур сфера публічного життя громадянське суспільство значною мірою зберігається. Але в багатьох країнах, де раніше була розроблена теорія громадянського суспільства, його якісні параметри тепер змінюються.

Визначні українські вчені цього періоду М. Драгоманов, І. Франко, М. Грушевський, Б. Кістяківський, М. Шаповал присвятили свої твори теорії громад,

громадського життя і правової держави. Деякі з їхніх праць не втратили свого значення до сьогодні. Проте, в цілому їхні інтелектуальні здобутки кардинально не вплинули на дискурс громадянського суспільства, бо як і в інших державах, в Україні в той час його витіснив на узбіччя дискурс соціалізму. Соціалістами певного напрямку (хоч і не марксистами) були і названі українські вчені, окрім Б. Кістяківського. На думку А. Колодій, соціалістична орієнтація зумовила деякі їхні ілюзії у сприйнятті тогочасної дійсності, що призвели до політичних помилок у період національної революції 1917–1920 рр., «романтизувавши» їхнє уявлення про роль громад і громадського самоврядування в майбутньому [38, 451].

Прихильники марксизму актуалізували концепцію громадянського суспільства після II Світової війни, скориставшись нею для критики «соціалістичного авторитаризму» в центральній-східноєвропейських країнах. «Для них знання Гегеля, молодого Маркса і Грамші було живим зв'язком із концепцією громадянського суспільства і дихотомією «держава – суспільство», – зазначають Е. Арато та Дж. Коен. Проте самі вони, завдяки протилежному до марксистського трактуванню цього фундаментального поняття, незабаром перетворилися з неомарксистів на «постмарксистів» [43]. Найвідомішим серед дослідників, що розвинув теорію *громадянського суспільства III* був Юрген Габермас з своїми дослідженнями «публічної сфери» («сфери відкритості»), що справили істотний вплив на подальшу інтерпретацію поняття [22; 44].

Надзвичайний успіх раніше забутої концепції громадянського суспільства в післявоєнний період, а особливо у 80–90-ті роки ХХ ст. пояснювався тим, що за її допомогою спершу було розроблено нову «стратегію трансформування диктаторських режимів», а відтак вона стала інструментом пояснення, чому і як відбулося падіння комуністичних режимів у Центральній та Східній Європі та від чого тут залежатимуть успіхи в утвердженні демократичних інститутів. Проте вплив концепції не обмежується країнами, що здійснюють перехід від авторитарних і тоталітарних режимів до демократії.

Ми спостерігаємо справжній ренесанс концепції громадянського суспільства у західному світі, обумовлений новими реаліями (кризою) суспільства загального добробуту та пошуками нових форм соціальної взаємодії і соціального захисту. Джон Кін, Чарлз Тейлор, Ненсі Розенблум та інші намагаються знайти пояснення тим змінам, які відбуваються в наш час у інститутах і функціях громадянського суспільства у зв'язку з розширенням соціальних функцій держави, окреслити нові способи його взаємодії з державними структурами.

Американська дослідниця Джин Коген зазначає, що двадцяте століття дало три найважливіші доповнення до класичних уявлень про даний феномен:

1. Вивчення громадянського суспільства в культурологічному та символічному аспектах, аналіз його ролі у формуванні цінностей та ідентифікацій;
2. Наголос на рухах як найбільш динамічних, неформальних елементах громадянського суспільства;
3. Теорію громадянської (публічної) сфери і громадської відкритості (публічності) як явищ, притаманних епосі модерну.

Причому останнє доповнення, на її думку, складає нормативне ядро концепції громадянського суспільства в сучасному розумінні [45].

Громадянське суспільство передбачає громадськість (публіку), яка дебатuje, дискутує, критикує уряд і домагається того, щоб її думка була врахована при виробленні державної політики. Демократія передбачає створення великої кількості «публічних сфер», які дозволяють громадянам ХХІ ст. через відкрите спілкування у суспільних інституціях контролювати державну владу на різних рівнях та значній території, що буде гарантом забезпечення їхніх громадянських прав.

Досліджуючи сферу публічної відкритості, Ю. Габермас ставить її в залежність від створення інститутів громадського мовлення. Серед структур недержавних громадських об'єднань вчений виділяє неформальні, діалектично рухомі структури, а головними небезпеками для спонтанності створення нових інституцій громадської сфери вважає:

- проникнення в її структури і процеси егоїстичних, деструктивних та групових інтересів;
- загрозу влади бюрократизованої держави, яка прагне повного контролю у суспільстві [22].

Негативні процеси одразу позначаються на функціонуванні інститутів громадського мовлення, впливають на якість їхньої продукції, і вони починають втрачати свою активність та спонтанність процесів. Громадські інститути втрачають довіру своїх членів, що скорочує їхню чисельність. Громадяни «стають політично пасивними» і починають звужувати коло своїх громадських інтересів, що значно зменшує вплив суспільних об'єднань на владу і становить загрозу для самої демократії. Для оновлення і розвитку всіх її форм потрібна постійна самокритика та самоконтроль, лише за умов постійного «громадсько-го цензора» демократія зможе відповідно виконувати усі свої функції.

Найважливішим та найкориснішим типом «публічної сфери» Кін вважає мікро-публічні, зважаючи на їхню впливовість та важливість для формування громадської думки. Невеличкі групи людей у своїх перманентних середовищах постійно спілкуються та дискутують з приводу важливих для них проблем та суспільних процесів, їхня діяльність спонтанна, продовжується у часі, неkontrolьована державою; але за певних умов чи потреб, вони можуть ставати мега-дискусіями і розростатися до рівня макро-публічної сфери. Розвиток інших 2 типів «публічних сфер» — мезо та макро — відбувається завдяки утворенню нових засобів масової комунікації, виникненню цифрових мереж, комп'ютерів, мобільних телефонів тощо [46].

Громадянське суспільство — це сфера життєдіяльності спільноти й окремих людей, яка відбувається поза межами формальної, офіційної (казенної) регламентації з боку держави. Громадянське суспільство — це приватне життя громадян, функціонування вільного ринку, безперешкодне поширення духовних, моральних, національних, релігійних та ін. цінностей, сукупність вільно встановлених між особистісних стосунків (сімейних, общинних, екологічних, культурних, релігійних тощо) і асоціацій, розмаїття властивих людям інтересів, можливостей та способів їх висловлювати і здійснювати [2, 61].

Найголовніші функції громадянського суспільства наступні:

1. Це є засіб самовиразу індивідів, їхньої самоорганізації та самостійної реалізації власних інтересів. Значну частину суспільно важливих питань гро-

мадські спілки та об'єднання розв'язують самотужки або на рівні місцевого самоврядування. Тим самим вони полегшують виконання державою її функцій.

2. Інститути громадянського суспільства виступають гарантом непорушності особистих прав громадян, дають їм впевненість у власних силах, служать опорою у їхньому можливому протистоянні з державою, формують «соціальний капітал» — ті невід'ємні риси особистості, завдяки яким вона стає здатною до кооперації та ефективних солідарних дій.

3. Інститути громадянського суспільства систематизують, впорядковують, надають регульованості протестам і вимогам людей, які в іншому випадку могли б мати руйнівний характер, і в такий спосіб створюють сприятливі умови для функціонування демократичної влади.

4. Захист інтересів певної групи в її протиборстві з іншими групами інтересів. Завдяки чому кожна група отримує шанс «бути почутою на горі» владної піраміди.

Функціональна характеристика вказує на роль громадянського суспільства у суспільній системі, на те, чому його розглядають як опору демократії і як вияв свободи. Але громадянське суспільство не зможе повноцінно виконувати названі функції, якщо в ньому відсутній бодай один з найголовніших його **атрибутів**, до яких можна віднести:

- наявність публічного простору, засобів і центрів комунікації, наслідком чого є формування сфери громадського (цивільного) життя і громадської думки;
- організоване громадське (публічне) життя вільних і рівних індивідів, чий права захищені конституцією та законами;
- незалежні від держави, добровільні асоціації, автономність яких усвідомлена на індивідуальному і колективному рівні;
- зорієнтована на громадські інтереси та публічну політику діяльність, наслідком якої є кооперація та солідарність між людьми, спілкування на засадах взаємної довіри і співробітництва.

Отже, громадянське суспільство — це сфера взаємодії індивідів і тих груп та організацій, які вони утворюють. **Однією з цілей взаємодії є формулювання, висловлення і захист індивідами та їхніми об'єднаннями своїх інтересів.** Це той зріз суспільних відносин, коли громадські організації виступають як групи інтересів, що є посередниками в стосунках індивідів з владою та рештою суспільства. Громадянське суспільство не лише сфера, а й тип взаємодії, певна модель соціальної організації з притаманної їй культурою [39].

Разом з тим громадянське суспільство існує у різних формах, залежно від історичних традицій, політичної організації та культури тощо. Н. Розенблюм виділив наступні моделі громадянського суспільства «Демократичне громадянське суспільство», «Посередницьке громадянське суспільство», «Виборче громадянське суспільство» [38, 460].

У громадянському суспільстві домінуючими в публічній сфері є суспільні, громадські інтереси. З усвідомлення альтернативності шляхів їхнього захисту народжуються демократичні багатопартійні системи. Їхне виникнення пов'язують із потребою встановлення стійких каналів зв'язку між різноманітними структурованими групами інтересів і владними інститутами. Громадянське суспільство розглядається як підстава й опора демократії, а демократія, з її скла-

довою — багатопартійною системою, як перенесення властивого громадянському суспільству соціального плюралізму на політичний рівень. Однак не будь-яка багатопартійна система є наслідком утвердження громадянського суспільства.

У розвинених демократичних державах політичні партії безумовно є виразниками тих чи інших групових інтересів, хоча вони спираються не на окремі групи, а на їхні конгломерати. Партії акумулюють групові інтереси, більшою чи меншою мірою узгоджують їх із загальносуспільними інтересами та в узагальненому вигляді підводять під свої платформи. Якщо партії поводять себе саме так, то вони є програмно-політичними партіями. Виборці в такому разі голосують за певну партію, пов'язуючи з її перемогою свої надії або на загальне покращення становища в країні, або на врахування інтересів своєї групи в державній політиці разом з інтересами низки інших груп.

Власне елементи громадянського суспільства відіграли провідну роль у поваленні комуністичного режиму у східній Європі. Труднощі перехідного періоду до функціонального ринкового господарства та демократії, які ми сьогодні спостерігаємо в постсоціалістичних країнах, незважаючи на відмінності у розвитку цих країн, слід розглядати у зв'язку з історичною слабкістю наявного там громадянського суспільства

За будь-яких обставин, утвердження громадянського суспільства в молодих демократіях — непроста і тривала справа. Відродження громадянського суспільства завжди пов'язане з небезпеками, за визначенням Дж. Кін, бо «воно дарує свободу деспотам та демократам рівною мірою». З цієї причини «незріле громадянське суспільство може перетворитися на поле битви, на якому, завдяки громадянським правам і свободам, лисиці насолоджуються свободою полювати на курей» [46].

Отже, історично питання громадянського суспільства було поставлено як питання найбільш доцільного та розумного устрою людського буття, а точніше — нового етапу розвитку цивілізації, нового кроку суспільного прогресу. При цьому в усіх його моделях і концепціях чітко домінують дві головні ідеї: власність та відмова держави від претензій на роль єдиного «організатора і координатора». Громадянське суспільство виправдовує свою назву не тим, що складається з громадян, а тим, що надає необхідні умови для розвитку громадян. Саме слово громадянин свого часу звучало як синонім незалежності, рівності, самоповаги особистості.

Не будь-яке суспільство, населене громадянами є громадянським, як і не будь-яка держава, де діє право, є правовою. Радянське суспільство не було і не могло бути правовим. Сучасна Україна проголосила за мету стати правовою державою з розвиненим громадянським суспільством.

В Україні результатом трансформації не стало становлення громадянського суспільства та відповідної йому правової держави. Навпаки, суспільство потрапило у кризову смугу, а в країні утвердився квазі-демократичний режим. Водночас для успіху посткомуністичної трансформації надзвичайно важливою є побудова такого громадянського суспільства, яке стане повноправним суб'єктом суспільного життя, а не об'єктом державної діяльності.

В Україні політичну організацію нації часом ототожнюють з правовими відносинами, що мають суто раціональну, універсально-формальну основу, у дотриманні якої й полягає головна функція держави, державної машини, всьо-

го корпусу державної влади. На цій основі зароджується уява про правову організацію нашого дезорганізованого суспільства, про правову — некорумповану — владу, некримінальну економіку й т. ін. Але якщо вирішувати питання про найглибшу основу згуртування людей у політичну цілісність нації лише на засадах ідеї громадянського суспільства, висновки не будуть втішні. Адже сама концепція громадянського суспільства також ґрунтується на певних уявленнях про засади людського співжиття. Це визнані, тобто вже легітимні, норми права, правові уявлення, що їх поділяє вся спільнота. Сенс наголосу на ідеалах громадянського суспільства полягає у своєрідному післяполітичному утвердженні суспільної єдності, в ототожненні політичної організації та правової спільноти — або, інакше кажучи, ототожненні політики та права.

Розуміння українським населенням громадянського суспільства, як захисника прав і свобод кожного громадянина і створення рівних умов для самореалізації принципово не відрізняється від західного розуміння цього феномену і робить становлення громадянського суспільства в Україні — магістральною і довготривалою задачею, вирішення якої залежить від багатьох факторів [47, 108]. У першу чергу, необхідні умови для здійснення реформ, які багато в чому залежать від держави, що може сприяти становленню структур громадянського суспільства, середнього класу, а може й гальмувати.

Формування громадянського суспільства, що невід'ємне від поняття правової держави, на пострадянському ґрунті є надзвичайно складним процесом. Одним із кроків на шляху суспільного реформування стало широке обговорення політичної реформи, ініційоване Президентом України [48]. Тільки за умови рішучого проведення в життя реформ, конструктивної співпраці з боку усіх зацікавлених суб'єктів політичного процесу, ми зможемо розраховувати на гідне місце серед дивілізованих країн світу.

Висновки.

1. **Політичні партії залишаються процедурним механізмом, за посередництвом** Політичні партії у політичній системі суспільства є важливим і необхідним елементом здобуття, впливу та здійснення політичної влади, процедурним механізмом, за посередництвом якого забезпечується функціонування представницької демократії.

2. **Головне функціональне завдання політичних партій полягає в акумулюванні суспільних інтересів та сприянні їхньому організованому і цілеспрямованому просуванню** у процесі прийняття політичних рішень.

3. **Загальна суспільно-економічна криза кінця ХХ ст. стала причиною** новітніх ідеологічних течій та пошуку нового соціального ідеалу, що втілюється у концепцію «третього шляху».

4. **Основні подожження «третього шляху» наступні:**

- **відкритість** суспільства може запобігти ризикам, що існують у житті людини;
- **«держава соціальних інвестицій»**, як механізм соціального страхування індивідуального ризику (а не механізму перерозподілу прибутків);
- **включеність** індивідів в економіку, засновану на знаннях, сприяння їх освіти. Поняття включеності розповсюджується на всі сфери соціального життя;

- «суспільство співучасті», тобто суспільство, що пронизане знизу до верху різноманітними формами взаємодії людей і груп;
- «суспільство співвласності», де право власності накладає на власника ряд обов'язків перед суспільством.

5. Політичний процес «третього шляху» опирається на **«демократію діалогу»** — централізований механізм прийняття рішень з участю добровільних груп громадян і суспільних рухів, неурядових організацій на базі «активної довіри», а не за посередництвом звичних інститутів влади. Засіб досягнення мети — активна дія індивідів і інститутів громадянського суспільства на державу і соціальні процеси;

6. **Головна проблема в Україні — відродити громадськість** як інституцію, що легітимізує й контролює владу, відродити відмінність і рівновагу між державою та громадянським суспільством, а відтак і раціональний контроль над владними структурами. **Громадянське суспільство** — це сфера взаємодії індивідів і тих груп та організацій, які вони утворюють з метою формулювання, висловлення і захисту індивідами та їхніми об'єднаннями своїх інтересів. **Новий напрям суспільного розвитку «третій шлях» тісно пов'язаний з громадянським суспільством**, яке в свою чергу неможливе без розвиненої демократії і правової держави і певним чином коригує суспільний розвиток.

Питання для самоконтролю:

1. Які функції виконують політичні партії?
2. Яким чином пов'язані суспільні перетворення з діяльністю політичних партій?
3. Для чого створюються громадські об'єднання у сучасних умовах?
4. Що таке «громадянське суспільство»?
5. Які існують механізми реалізації нового напрямку суспільного розвитку «третій шлях»?
6. Яким чином можна побудувати «громадянське суспільство» в Україні?
7. Що спільного між «третім шляхом» і «громадянським суспільством» та які є відмінності між ними?

Рекомендована література.

1. *Б.Н. Чичерин*: политика как наука и деятельность // София: рукописный журнал Общества ревнителей русской философии. Вып. 5, 2002. — <http://virlib.eunnet.net/sofia/05-2002/text/0508.html>
2. *Рябов С.* Політологія: словник понять і термінів. — 2-ге вид. переробл. і доп. — К.: Видю дім «КМ Академія», 2001. — С. 164.
3. Закон України «Про політичні партії в Україні» // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2001. — №23. — Ст. 2.
4. *Примуш М.В.* Політико-правове регулювання діяльності політичних партій. — Донецьк: КИТИС, 2001. — 338 с.
5. *Корженко В.* Партії у громадянському суспільстві: перестороги соціально-філософського дискурсу // Політичні партії в незалежній Україні: роль та місце у політичній трансформації суспільства. Наук. зб. — Харків. — Вид.: ХарІ УАДУ, 2001. — С. 53–55.

6. Бичек В., Здіорук С. Проблеми функціонування політичних партій України в системі владних відносин // Стратегія політики і політичний аналіз. — Вип. 6., 2001.
7. Політичні партії України / За ред. проф. В.М. Якушика. — К.: Кобза, 1996. — 142 с.
8. Мигуль І. Політичні ідеології: порівняльний аналіз. — К.: Фонд «Українська перспектива», 1997. — 52 с.
9. Колодій А. Політичний спектр: про деякі критерії «лівих» і «правих» політичних рухів у посттоталітарних суспільствах // Філософська і соціологічна думка. — 1995. — №9–10. — С. 3–24.
10. Право вибору: політичні партії та виборчі блоки: Довідник. - К.: „Геопринт”, 2002. — 160 с.; Рудич Ф. Політологія. Курс лекцій. Нав. Посібник для студентів вищих закладів освіти. К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2000.
11. Современные модели политических партий // Свободная мысль — XXI. — 2003. — №3. — С. 8.
12. Владиславлев А. Партии там, партии тут // Свободная мысль — XXI. — 2003. — №1. — С. 12.
13. Білоус А.О. Політичні об'єднання України. — К.: «Україна», 1993. — 108 с.
14. Політичні партії України напередодні парламентських виборів: стан і тенденції // Національна безпека і оборона. — 2001. — №12. — С. 15–32.
15. Ярош О. Політичний популізм: теорія і практика передвиборчого флірту // Контекст. — 2002. — №2. — С. 21–25; Перспективні дослідження №17. — www.icps.kiev.ua/docs/ps/full/ukr/ps_ukr_200202_17.pdf
16. Полохало В. Неототалітарні трансформації посткомуністичної влади в Україні / Політологія посткомунізму. — К.: Політична думка, 1995. — С. 155–161.
17. Гонюкова Л. Політичні партії в системі парламентсько-президентської республіки // Політична реформа — гарантія демократичного розвитку українського суспільства: Наук.метод. матеріали на доп. Лекторам/ За заг. Ред. В.І. Лугового. — К.: Вид-во УАДУ, 2003 — С.89-103.
18. Національна безпека і оборона. — 2002. — №7.
19. Пирогов Г.Г. Идеи и принципы коммунитаризма в конце XX — начале XXI века. — <http://www.netda.ru/belka/texty/pirog1.htm>
20. Конец идеологии или контуры новой «большой идеи» // Доклад на круглом столе «Политическая мысль Великобритании», 15 апреля 2002 г. — http://www.ierras.ru/str/gromyko_ar5.htm
21. Гіденс Е. Соціологія. — К.: Основи, 1999. — 726 с.
22. Габермас Ю. Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорій громадянське суспільство. — Львів: Вид-во «Літопис», 2000. — 315 с.
23. Практикум з політології / За заг. ред. Ф.М. Кирилюка. — К.: «Видавничий дім «Ком'ютерпрес», 2003. — 622 с.
24. Шляхи формування громадянського суспільства в Україні. Забезпечення права людини на свободу слова та інформацію: Науковий збірник. — Х.: УАДУ ХФ, 2001. — 168 с.

25. Третій сектор: Що це? Чому це важливо? //Бюлетень Центрів плюралізму. — 2001. — №9. — С. 10.
26. *Резнік О.* Особистість і громадянське суспільство: досвід теоретичного осмислення // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. — 2003. — №3. — С. 68–75.
27. Фінансове забезпечення діяльності й розвитку громадських організацій//Фінанси України . — 2002. — №8.
28. *Сміт Дж.* Світове громадянське суспільство? Міжнародні громадські рухи та організації і соціальний капітал. — <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/smith.htm>
29. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
30. *Патнам Р.* Творення демократії: традиції громадської активності в сучасній Італії. — К.: Основи, 2001. Громадянське суспільство. — К., 2001. — 28 с.
31. www.cdpgs.ukrbiz.net
32. Мережа аналітичних центрів України. Українські мозкові центри та уряд: ініціатива -- діалог -- співпраця. — <http://www.intellect.org.ua/materials/300600conf/3/>
33. Мережа аналітичних центрів України. — <http://www.intellect.org.ua>.
34. *Володимир Лисенко.* Використання сучасних інформаційних технологій задля розвитку громадянського суспільства. — <http://www.ixek.kiev.ua/newtechnology.html>
35. Кістяківський Б. Держава і особистість / Вибране. — Київ: Абрис, 1996. — С. 252–253.
36. *Даль Р.* Зміна меж демократичних правлінь. — <http://www.ji.lviv.ua/n21texts/dahl.htm>
37. Основи демократії: Ніч. посіб. для студ. вищ. навч. закладів/За заг. ред. А. Колодій. — К.: вид-во «Ай Бі», — 2002. — 684 с.
38. Колодій А. Исторична еволюція громадянського суспільства та уявленнь про нього (формування ідеалу). — <http://www.lviv.ua/n21texts/kolodij.htm>
39. Персонал. — 2003. — №4.
40. *Гегель Г.В.Ф.* Філософія права. — М., 1990.
41. *Токвіль А.* Про демократію в Америці. — К.: Всесвіт, 1999. — 460 с.
42. *Арато Е., Коен Дж.* Відродження, занепад і реконструкція концепції громадянського суспільства // Політична думка — 1996. — №1.
43. *Хабермас Юрген.* Демократія. Разум. Нравственность. Лекции и интервью. — М.: Наука, 1992.
44. *Щурко О.Ю.* Габермас інституціалізації сфери громадської відкритості. — <http://www.lviv.ua/n21texts/schurko/htm>
45. *Кін Джон.* Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення: — Київ: «АНОД», 2000.
46. *Лебець В., Котуков О.* Громадянське суспільство в оцінках експертів // Шляхи формування громадянського суспільства в Україні. Забезпечення прав людини на свободу слова та інформацію (за матеріал. Засідання «круглого столу», 11 квітня 2001 р. в м. Харкові): Наук. зб. — Х.: УАДУ ХФ, 2001. — С. 106–111.
47. <http://www.president.gov.ua>

РОЗДІЛ 7. ОЦІНЮВАННЯ ПОЛІТИКИ СУСПІЛЬНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ В УКРАЇНІ

Зміст

- 7.1. Оцінювання суспільних перетворень як процес та його функціональна визначеність.
- 7.2. Цільова узгодженість процесу оцінювання.
- 7.3. Критерій та методи оцінювання суспільних перетворень.
- 7.4. Ефективність і результативність оцінювання суспільних перетворень.
- 7.5. Соціально-психологічні особливості оцінювання. Короткий приклад побудови методичної схеми оцінювання суспільних перетворень.

7.1. Оцінювання суспільних перетворень як процес та його функціональна визначеність

Визначення цілей суспільних трансформацій, вироблення прозорих і зрозумілих правил творення державної політики, які сприяють поступально-демократичному рухові України, є головним завданням сьогодення.

Важливе значення в процесі аналізу державної політики має оцінювання суспільних перетворень як остаточне судження про ефективність дії органів влади, оскільки це можливе лише у зіставленні ефекту (на відміну від ефективності), що виник внаслідок такої взаємодії і реального кінцевого результату. (Для політики в значенні *politics* оцінюються переважно ефекти, а для аналізу політики (*Policy analysis*) системно моніторингується ефективність і результативність).

Оцінювання суспільних перетворень в Україні — це з'ясування реалій державної політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури політичного вибору альтернативи, застосування інструментів впровадження державно-політичного рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики тощо. Загалом **оцінювання**, за визначенням К. Вайс — це «*систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики*» [4, с. 25]. Е. Ведунг пропонує таке визначення оцінювання: «ретельне ретроспективне визначення достойнств, вартості та цінності адміністрування, результатів та наслідків дій урядових установ, яке має значення для майбутніх практичних ситуацій» [5, с. 20].

Оцінювання, як гнучке слово, що спонукає до найрізноманітніших висновків не обмежується визначенням переваг, вартості й цінності речей, оскільки є провідною аналітичною процедурою в усіх організованих інтелектуальних та практичних діях. Мета оцінювання — погляд назад заради кращого поступу вперед. Тобто оцінювання має на меті з'ясувати, чим насправді є державна політика, а також виявити замовників, рішення яких про те, чи брати участь у політиці (або настільки), встановлює обмеження щодо можливостей політики. Оцінювання розглядається як засіб підвищення раціональності й ефективності політики суспільних перетворень, оскільки це механізм моніторингу, систематизації й оцінки дій державних інституцій та їхніх результатів і наслідків. У випадку інтересу влади до широкого кола проблем експерти, оцінюючи,

використовують цілу низку питань, які цікавлять інших людей, здатних впливати на прийняття і впровадження державної політики. Тому оцінювання завдяки здатності відокремлювати цінне від невартого є **провідною аналітичною процедурою** у всіх організованих інтелектуальних і практичних діях.

Оцінювання як раціональне дослідження допомагає визначити спосіб, за яким формуються умови дебатів, що можуть бути розгорнуті учасниками для досягнення своїх інтересів чи цілей. Однак не існує переконливого доказу того, як оцінювання працює «двигуном» суспільних змін. Докази раціонального підходу не підтверджують ідею про те, що відкидання політики є результатом оцінювальної процедури. На думку П.Россі та Г.Фримена, роль раціонального аналізу в процесі прийняття рішень дещо лімітована: «Оцінка є лише складником процесу збалансування інтересів та прийняття спільних рішень. Роль оцінювача полягає в тому, щоб тяжіти до доказів експертів, залучаючи найновішу інформацію, залежно від обставин» [23].

Загалом процес оцінювання суспільних перетворень виконує наступні **функції**:

- забезпечує достовірну та обґрунтовану інформацію щодо проведення державної політики, тобто окреслює деякі рамки, в яких потреби, цінності та можливості реалізуються через політичну дію (за таких умов оцінювання показує межі політики, в яких досягаються конкретні цілі);
- сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору суспільних цілей;
- допомагає використанню аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій для інших напрямів політики (результат оцінки, що демонструє неадекватне здійснення політики, може призвести до реструктуризації проблем політики або перегляду цілей).

Оцінювання також сприяє визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив суспільного розвитку: відмові від попередньої прийнятої альтернативи політики або заміни її іншою.

Необхідними складниками оцінювання напряму державної політики у суспільстві, яке трансформується є:

- встановлення навколишнього середовища оцінювання;
- визначення цілей оцінювання;
- усвідомлення суті політики;
- планування оцінювання;
- визначення ролі аналітика-експерта в оцінюванні;
- розробка вимірників (критеріїв);
- збирання даних, інформаційне забезпечення;
- проектування оцінювання;
- експериментальні підходи оцінювання;
- побудова схеми аналізу;
- аналіз та інтерпретація даних;
- оприлюднення результатів та рекомендації щодо політики.

Зазначимо, що всі ці елементи взаємозв'язані й фактично репрезентують процес коригування напряму суспільних перетворень.

Плануючи оцінювання, слід зважати на комплексність цього процесу (циклічність та інтерактивність) і обов'язкове врахування таких взаємозалежних **складників**:

- формулювання ключових питань дослідження;
- прийняття рішення про застосування кількісних або якісних методів чи комбінації їх;
- розробка системи вимірів та методів пошуку відповіді на ключові запитання;
- вибір способів накопичення даних, необхідних для забезпечення вимірювань та оцінок;
- розробка проекту дослідження з урахуванням видів порівнянь і часових меж накопичення даних;
- накопичення та аналіз даних;
- оформлення та оприлюднення результатів дослідження;
- розробка плану втілення результатів у політику.

Окрім того при складанні плану оцінювання слід спиратися на такі **критерії**:

- графік прийняття рішень;
- відносна частка в дослідженні зацікавлених сторін;
- інтереси «пайовиків»;
- «білі плями» базових знань;
- практицизм;
- припущення теорії політики;
- потенційне використання результатів;
- фахова думка експерта.

Раніше оцінювання суспільних перетворень здійснювалось шляхом державної аудиторської перевірки. Зараз воно виконує прогресивнішу роль: це — засіб для оновлення та змін. *Аудит адміністративної діяльності* є проведенням незалежного оцінювання рівня ефективності, результативності й економічності державних заходів, програм та діяльності структур у суспільних перетвореннях. Аудит ґрунтується на рішеннях та цілях органів законодавчої та виконавчої влади і проводиться для з'ясування:

- чи є ефективними та результативними методи діяльності державних структур у суспільних перетвореннях, а якщо ні, то чому?
- чи є ефективними та результативними державні програми, а якщо ні, то чому?
- чи можна поліпшити ефективність і результативність державних програм і методів діяльності державних структур у суспільних перетвореннях, і якщо можливо, то яким чином це зробити.

Оцінювання, як узгодження цілої низки оцінок має **два важливих аспекти**: можливість проаналізувати припущення, які тісно переплітають дії політики з суспільними очікуваннями (аналіз правдоподібності зв'язків та оцінка ймовірності досягнення цілей); намагання поєднати наявні дані (інформацію).

Специфічна роль оцінювання полягає в систематичному накопиченні інформації про наслідки дій, продукцію і адміністративну діяльність задля суспільних перетворень або прийняття раціональніших рішень у майбутньому. Ілюстрацією такої орієнтації оцінювання є циклічна модель (рис. 7.1.1).



Рис. 7.1.1. Схема циклічної моделі оцінювання

Загалом від поетапних моделей не очікують зображення реальної картини оцінювання (всі види державної діяльності зображаються як такі, що обертаються навколо однієї умовної точки без розвитку і напрямів) і вони фактично є допоміжними евристичними засобами або інструментами вивчення суспільних реалій.

Більш досконалою моделлю ілюстрації ідеї осмислення процесу оцінювання є зображення широкої політико-адміністративної системи. Процес оцінювання розглядається як компонент загальнішої системи ретроспективного адміністративного контролю в державному управлінні. Адміністративний контроль є інструментом, що використовується владою для забезпечення перевірки суспільних перетворень. Оцінювання в загальній системі державного управління має наступне схематичне зображення (рис. 7.1.2).

У загальній системі державного управління є 6 етапів головного процесу державної діяльності, а оцінювання і зворотний зв'язок представлені окремими елементами. Оцінювання, як елемент системи контролю в державному управлінні, є систематичним переглядом головного процесу державної діяльності на його кінцевих етапах. Однією з ключових проблем у процесі управління є зв'язок між вторинним процесом (мета процесом) і головним процесом дій. Це забезпечує механізм зворотного зв'язку, в якому і використовується оцінювання. Зазначимо, що зворотний зв'язок може використовуватися і як окремий процес.

Процес державної діяльності починається з ініціації (перший елемент схеми), тобто ініціювання як визначення суспільної проблеми, розв'язання якої вимагає дій державних інституцій. Вимоги державного втручання обумовлюються як суспільними перетвореннями так і вимогами самозбереження адміністра-

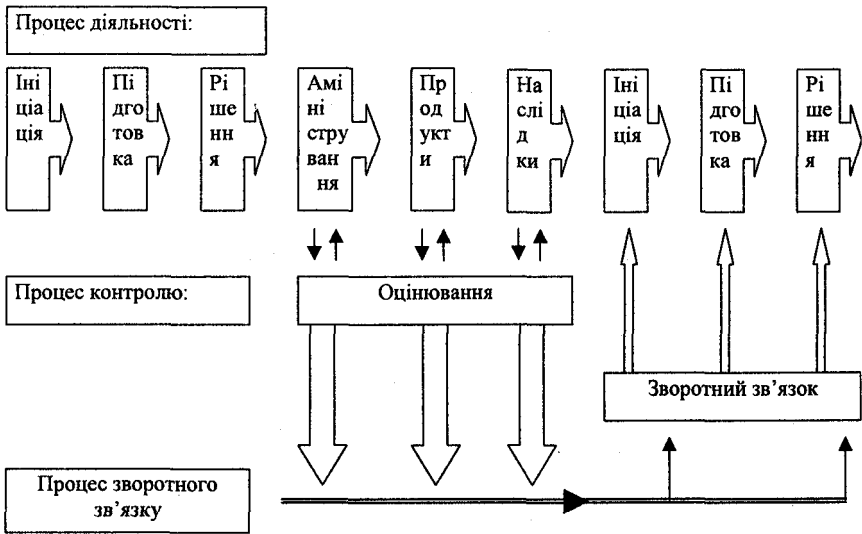


Рис. 7.1.2. Оцінювання в системі державного управління

тивної системи. Включення суспільної проблеми до порядку денного для її вирішення і означає початок процесу оцінювання.

Підготовка рішення стосується питання можливості втілення запропонованих заходів та можливості оцінити досягнуті результати. **По-перше**, з метою створення підґрунтя для подальшого прийняття рішення докладаються зусилля з визначення характеру суспільної проблеми. Збирається і організується інформація про альтернативні варіанти дій, вираховуються можливі наслідки альтернативних дій, вимірюється вартість наслідків, встановлюються цілі, альтернативи оцінюються у світлі того, чого необхідно досягти. **По-друге**, при підготовці рішення, ще до виконання дій, зважується можливість імплементації, вивчаються законність різних варіантів дій і наявні організаційні, управлінські та кадрові потужності, що дає змогу визначити ступінь можливої деталізації і впровадження у життя запропонованих альтернативних дій. **По-третє**, процес підготовки рішення може також включати в себе обмірковування можливості оцінювання майбутньої діяльності. Відтак ідеальний процес підготовки рішення включає не тільки питання по суті, щодо мети, засобів, вартості і вигід, а й можливість успішного втілення і оцінювання.

Рішення є формально прийнятою, авторитетною і законною резолюцією. Звичайно, за різних ситуацій відповідальними за ухвалення такої резолюції є різні: якщо рішення стосується законодавства — це є парламент; рішення на муніципальному рівні — відповідними радами. Функція прийняття рішення менш комплексніша, ніж, наприклад, етап підготовки рішення.

Адміністрування (адміністративна діяльність) — це широка і різноманітна категорія. Головна ідея полягає в тому, що рішення про здійснення заходів мають реалізовуватись. Хоча й важко буває диференціювати рішення про

здійснення реальних дій (суспільних перетворень) і адміністративні рішення, спрямовані на забезпечення досягнення цілей рішень про здійснення дій, різницю між ними важливо бачити. Адміністративні рішення, що спрямовані на планування, розробка і підготовка дій до впровадження вважаються основним процесом адміністрування, і він вимагає допоміжних: найм і навчання персоналу, закупівлі технічного обладнання, виплати зарплат та зв'язків із зовнішнім світом.

Продукти — це засоби, через які безпосередні виконавці та інші агенти адміністративної системи намагаються впливати на цілі діяльності. Продукти — це те, що фактично *виходить* з адміністративної системи: соціальні послуги та товари, закони та окремі декрети, зібрані податки і збори, надані позики і гранти, доведена до відома населення інформація тощо.

Наслідки — це те, що трапляється з боку адресата (клієнта, реципієнта), моделі діяльності. Наслідки можна виміряти в декілька етапів. За певних умов вони вимірюються як стосунки адресатів, дії адресатів і прагнення адресатів діяти. За інших обставин наслідки складаються головним чином з первинного, вторинного, а інколи й третинного суспільного відлуння поза адресатами, і за таких умов наслідки вважаються результатом дій адресатів.

Буває складно точно вказати на чинники процесу управління, які в конкретному випадку призвели до певних наслідків. Важливо зрозуміти, що наслідки не завжди є результатом тільки формального втілення політики та продуктів вищого рівня, а можуть бути викликані передбаченням рішення про здійснення тих чи інших дій.

У всіх організаціях фундаментальним завданням менеджменту є контроль після факту. Для ефективності системи необхідні певні засоби моніторингу і перенацілення різноманітної спеціальної діяльності великих комплексних державних організацій. У поточному контексті контроль *після* факту розглядається як метапроцес, як окремий тривалий цикл моніторингу первинного процесу державної діяльності, включно із збиранням інформації про діяльність підлеглих і вивченням стану виконання вимог адресатові. Адміністративний контроль після факту включає традиційний аудит, простий моніторинг і оцінювання. Адміністративний контроль включає також самоконтроль у тому сенсі, що виконавці урядових дій самі контролюють свою роботу і її результати задля можливості здійснювати врегулювання і пристосовуватися.

Оцінювання, як один із видів адміністративного контролю після факту, коли вищі керівники, управлінці вищого і середнього рівня та безпосередні виконавці уповноважують своїх підлеглих або зовнішніх дослідників і консультантів на з'ясування того, як розвиваються різні етапи адміністративного процесу, який вигляд мають продукція і наслідки, чи наслідки є результатом державної діяльності і чи немає інших, дешевших засобів досягнення тієї ж мети. Оцінювання також може виконуватись як засіб самооцінки з метою навчання і самовдосконалення.

Результати контролю після факту, особливо оцінювання, мають використовуватись як інформація для навчання в первинному процесі державної діяльності. Результати оцінювання можуть доводитись до відома різних аудиторій: вищих керівників, управлінців, службовців, що приймають рішення. Як мета-

процес, надання контрольної інформації називається *зворотним зв'язком* (див. схему). На основі наданої інформації різні користувачі оцінювання можуть вплинути на процес державних дій або здійснити дії в його напрямку. Зворотний зв'язок повинен забезпечити перенацілювання і перегляд як продовження, зміни або припинення. На підставі результатів оцінювання процес державних дій має пройти всі етапи і бути підданий контролю.

Оцінювання суспільних перетворень ґрунтується на мінімальному раціональному припущенні про цілі, наміри, сприйняття, судження, думки, схеми, плани, ідеології тощо. тому доцільним є перелічення загальних **способів проведення оцінювання:**

- залучення до роботи експерта як штатного працівника;
- звернення до сторонньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації;
- оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури;
- проведення оцінювання вченим-дослідником з академічного середовища (як підтвердження правильності теорії на практиці) і звернення по субсидування за результатами оцінювання.

В основі цього процесу лежить усвідомлення експертом своєї «свободи маневру» з огляду на структурні та процедурні обмеження оцінювання, оскільки жоден з варіантів не є ефективно оптимальним з точки зору абсолютної переваги. Багато залежить від місця і фактичного рівня експерта в структурі організації. Вибір одного з них слід розглядати крізь призму таких аспектів:

- ступінь довіри адміністрації до аналітичного потенціалу експертів;
- об'єктивність (унеможливлення упередженості);
- розуміння політики;
- потенціал для використання;
- автономія.

Досить часто трапляється, що рішення про оцінювання приймається за межами відповідної політики. Особливо це стосується інноваційних та представницьких програм (оцінювання є умовою надання коштів) для суспільних перетворень. Хоча нерідко розробники політики суспільних перетворень вважають оцінювання своєрідним ритуалом, створеним для задоволення фінансових органів і абсолютно зайвим. Загалом оцінювання — це раціональний інструмент, який використовується для нераціональних чи неінформаційних суспільних потреб. Оскільки оцінювання є елементом політичної гри для обґрунтування або руйнування певного напрямку політики, то, власне, мало зацікавлених у здобутті об'єктивно-незаангажованої інформації. Експерти *де-факто* стають виконавцями цієї ролі й нагальною необхідністю для них є з'ясування кола осіб і причин обстоювання потреби оцінювання (досить часто воно є вигіднішим опозиції), а також тих, хто був невпевненим чи заперечував потребу в оцінюванні. Загалом оцінювання суспільних перетворень має позитивний наслідок навіть за умови невикористання його результатів, оскільки матеріали оцінювання показують напрями і тенденції поліпшення політики, нові суспільні проблеми для аналізу, рекламують політику, її виконавців та експертів тощо.

7.2. Цільова узгодженість процесу оцінювання

Розпочинаючи оцінювання, слід обов'язково розрізнити його явні та приховані цілі. Оцінювання розглядається як здатність дізнатися про речі, що насправді (дійсно) цікавлять розробників та впроваджувачів політики зокрема і суспільства загалом. Серед цілей оцінювання можна виділити оцінювання як бюрократичний хід, зокрема:

- **відстрочення прийняття рішення** — пошук способу відкласти («затягнути») термін прийняття рішення. Тобто використання оцінювання замість бюрократичного створення комісії та очікування звіту її роботи, але оцінювання нерідко в часі триває довше, ніж передбачають замовники відстрочення;
- **уникнення відповідальності** — при виборі альтернативи напряму політики оцінювання застосовується для уникнення відповідальності перед групами інтересів чи представниками лобі;
- **«димова завіса»** — оцінювання як видимість наукового дослідження й засіб надання легітимності «достроково» прийнятому рішення;
- **зв'язки з громадськістю** — оцінювання є засобом самореклами, тобто пропагування перспективності й успішності якого-небудь напряму політики. Результати оцінювання розповсюджуються серед «перспективно необхідних» клієнтів-замовників;
- **«окозамилування»** — спроба обґрунтувати неефективну політику шляхом штучно створених (спеціально дібраного й систематизованого матеріалу) результатів оцінювання;
- **«фарбування фасаду»** — спеціальне приховування негативних результатів, оцінювання та презентація виключно позитивних наслідків без будь-якої об'єктивності.

Систематичне оцінювання використовується також для:

- виправдання та легітимізації вже прийнятих рішень;
- відстоювання політики перед спонсорами, громадськістю, виборцями;
- ритуального оцінювання — відповідність умовам «грошодавців»;
- уникнення дискусій щодо майбутніх напрямів політики.

Окрім того, оцінювання переважно застосовується тоді, коли передбачуваний результат буде позитивним і експерт дасть відповідь на жорстко й точно поставлені питання. Значний обсяг оцінювання здійснюється неурядовими організаціями (можемо навіть вказати на своєрідну закономірність: чим більш демократично розвинута країна, тим частіше залучаються дійсно недержавні організації для оцінювання напряму державної політики). Результати оцінювання оприлюднюються, забезпечують громадськість інформацією, мають формально-неформальний вплив на політиків та репрезентують «політичну тінь» — групи лобі, групи тиску, групи впливу, групи інтересів, не представлені групи тощо. До того ж недержавні організації (так звана «індустрія оцінювання політики») проводять оцінювання або з власної ініціативи, або за контрактом з державною організацією.

Слід назвати також **несприятливі обставини для оцінювання**.

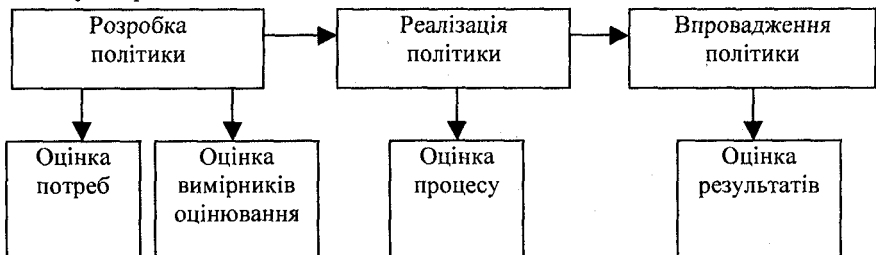
- **Політика спрямована на рутину**, рух по колу, стагнацію суспільного розвитку. Відсутність стратегії та планів призводить до імпровізації: постійна

зміна зовнішнього вигляду і внутрішнього спрямування політики перетворень. Оцінювання практично неможливе, оскільки остаточний вигляд альтернативи чи напряму політики не відповідає оціненому. Позитивним буде з'ясування причин і сили впливу на видозміну політики. Окрім того, в процесі впровадження політики можлива суттєва видозміна її напрямів, а також відхилення альтернативи, як неприйнятної, без пропозиції іншої.

- **Цільова неузгодженість**, тобто неможливість консенсусу щодо цільової орієнтації. Експерт, проводячи оцінювання, не може чітко з'ясувати критерії та напрями результатів політики. Доцільним буде дослідження внутрішніх закономірностей (процесів) політики з постійною загрозою необхідності ігнорування цільових розбіжностей (відмови від оцінювання чи оцінювання повільними темпами).
- Жорсткі рамки оцінювання, встановлені замовниками напрямів політики, що на практиці призводить до ігнорування значної кількості важливих питань. Ця ситуація виникає за умови використання оцінювання як бюрократичного ходу («окозамилування» чи «фарбування фасаду») з наданням легітимного вигляду сумнівній діяльності експерта.
- **Недостатня кількість коштів або фахівців для оцінювання.** Оскільки оцінювання – ресурсозатратний процес (кошти, час, фахівці, вміння тощо), то він може легко перетворитися на простий бюрократичний хід без очікуваних реальних результатів. Необхідно враховувати, що результати оцінювання неоднозначно сприймаються як у суспільстві загалом, так і для конкретної політики з її розробниками і впроваджувачами. Тобто суттєве значення має оцінка оцінювання з точки зору очікувань: поліпшення політики, відмови від неї, зміни напрямів тощо. При цьому доречно розмежувати цілі розробників політики, яких переважно цікавлять загальні результати, і експертів, основна увага яких зосереджена на порівнянні результатів різних альтернатив суспільних перетворень. Проте ця межа є досить умовною, оскільки в результаті впровадження політики вона практично нівелюється.
- **Поточні коригуючі заходи**, тобто з'ясування шляхом оцінювання на ранніх стадіях аналізу дії та наслідків вибору альтернативи політики для внесення корективів і змін у напрям перетворень. Метою оцінювання на ранніх стадіях є превентивне попередження з мінімальною шкодою для програми. Можливим наслідком цього може бути перегляд критеріїв відбору клієнтів або жорстке застосування правил чи залучення інших експертів (позаштатних). Отже, оцінювання на ранніх стадіях (визначення проблеми, формулювання альтернатив) дасть інформацію про «критичні» точки політики і висновки про напрями необхідних змін.
- **Продовження, розширення, інституалізація, скорочення, дострокове завершення чи припинення напрямів політики.** Оцінювання використовується для з'ясування способу найшвидшого досягнення цілей політики. Тут необхідно враховувати, що оцінювання не є вирішальним елементом і єдиною підставою для прийняття рішення про майбутній напрям політики, а лише суттєвим чинником цього.
- **Перевірка нових ідей**, тобто демонстрація нових проектів за результатами оцінювання (позитив чи негатив).

- **Вибір найоптимальнішого варіанта з альтернатив**, тобто наявність інформації про сильні і слабкі сторони кожної альтернативи та різні методики аналізу з визначенням зацікавлених груп інтересів за кожною з альтернатив.
- **Прийняття рішення про продовження фінансування**. Оцінювання є легітимною підставою для прийняття рішення про продовження фінансування аналізу чи напрямку політики. За такої ситуації можливий тиск чи вплив на результати оцінювання або спростування їх.
- **Фіксація історії програми**: оцінювання є черговим етапом розвитку альтернативи чи напрямку політики. Небезпека виникає тоді, коли експертів починають розглядати як статистів розвитку політики.
- **Зворотний зв'язок у межах політики**, тобто оцінювання є каналом забезпечення інформацією (канал зворотного зв'язку) для виконавців політики. У цьому випадку багато залежить від досвіду експерта і впевненості працівників у правильності напрямку політики, інакше потрібно буде витратити час і енергію для досягнення позитивних практичних результатів. Окрім того, експерт сприяє виробленню здорового скептицизму у ставленні до напрямку політики (віра виконавця і сумнів експерта — як основа аналізу й ефективної дії політики).
- **Підкреслення цілей політики**. Експерти, оцінюючи політику, тим самим підкреслюють її значення і важливість. Небезпечним тут є перетворення оцінювання на дисциплінуючий чинник роботи працівників.
- **Підзвітність**. Систематичне оцінювання сприяє зменшенню тиску і звинувачень у нерациональному використанні коштів. Також це своєрідна реклама і пропаганда напрямку політики та її виконавців як адаптованих учасників державної політики.
- **З'ясування наслідків соціального втручання**, тобто вивчення впливів, зміни напрямку, тенденцій, середовища, в якому ці зміни відбуваються, тощо. У такий спосіб можливе створення своєрідної програми ініціатив. Такі цілі більш теоретичні і є змістовим контекстом самого аналізу. Умови оцінювання — це стимул ефективного сприйняття політики.

Оцінювання політики може бути як кінцевим, так і поточним етапом процесу аналізу політики чи політичної програми. За умови проведення оцінювання під час впровадження політики воно має на меті аналіз «простору, в якому програма здійснюється, та умов, які сприяють успішному впровадженню» [18, с. 38–40]. Етап здійснення політики потребує «формуючої» оцінки, яка контролює, як програма організується й керується, та забезпечує зворотний зв'язок, що може поліпшувати процес впровадження. Оцінюванням охоплені все етапи аналізу і впровадження політики.



Оцінювання впровадження політики озброює її розробників інструментами для оцінки засобу, яким вона представлена. (Інформація, за умови правильного використання, ефективніша в контролюванні процесу здійснення політики. Тобто слід створювати централізовані інформаційні системи, які практикують збирання й опрацювання інформації. Основним методом такого підходу є уявлення про первинне джерело інформації щодо ефективності впровадження політики). Загалом цей вид контролю не є повністю незалежним або в чистому вигляді технічною моделлю.

По закінченні впровадження політичної програми здійснюється підсумовуюче оцінювання. З його допомогою відбувається пошук вимірів дійсного впливу політики загалом або окремої програми на вирішення проблем, на які вони були спрямовані.

Методи оцінювання використовуються для вдосконалення напрямку політики. Адже прийняття рішень означає вибір альтернатив та їхній розгляд, і тому оцінювання має сприяти процесу вибору найкращого чи найоптимальнішого (бажаного) напрямку дій. Основними елементами раціональної моделі системного прийняття рішень є: цілі, альтернативи, впливи, критерії, моделі.

7.3. Критерії та методи оцінювання суспільних перетворень

Аналітики (див.: [19, с. 410]) використовують різні типи критеріїв, щоб оцінити результати політики (щодо критеріїв, то утвердження їх в науковій літературі має часто дискусійний характер). Головною відмінністю між критеріями оцінки й критеріями для вироблення рекомендацій є час, у якому ці критерії застосовуються. Перші використовуються ретроспективно, а інші — стосовно майбутнього.

Окрім того, оцінювання розрізняють за такими відмінностями: **вичерпне, неповне, підсумкове, формальне**.

Відповідно, вичерпне оцінювання охоплює всі класи, але через брак засобів переважне застосування має другий різновид. Підсумкове оцінювання є основою для остаточного вирішення питання про продовження, припинення, схвалення чи відхилення політики. Оцінювання не відкриває шляхів для поліпшення умов функціонування політики, а спрямоване на усунення різноманітних її перешкод.

Загалом оцінювання слід розрізняти за такими **критеріями**:

- **формальне** — отримання інформації, яка забезпечує зворотний зв'язок під час процесу розробки напрямку політики, що сприяє поліпшенню оцінювання;
- **підсумкове** — по закінченні формування напрямів політики.

Вони не містять такого складника, як остаточне визначення долі політики (бути чи не бути), таке завдання й не ставиться перед експертами. необхідно розрізняти суть цих критеріїв — оцінювання процесів і результатів.

Класифікацію деяких критеріїв оцінювання політики подамо в наступній таблиці.

Критерії	Ознаки
Ефективність	Чи досягнуті результати?
Продуктивність	Скільки зусиль було докладено для досягнення результатів?
Адекватність	Наскільки досягнення результату вирішило проблему?
Справедливість	Чи справедливо розподілені витрати та вигоди серед різних груп?
Відповідність	Чи задовольняють результати політики потреби, преференції чи цінності окремих груп?
Результативність	Чи є результати, яких прагнуть досягти, дійсно цінними?
Економічність	Чи мінімізовано вартість ресурсів відповідно до їхньої якості?

З точки зору викладачів курсу дистанційного навчання («Оцінювання. Вступ») найефективнішими критеріями оцінювання є:

- достовірність;
- надійність;
- точність.

Типологізуючи підходи щодо значення оцінювання в аналізі політики,

Т. Брус вирізняє:

- псевдооцінку;
- формальну оцінку;
- оцінку теоретичних рішень [3, с. 88–89].

Псевдооцінка — підхід, який використовує описові методи для розробки достовірної та обґрунтованої інформації про результати політики без намагання уяснити дійсну цінність цих результатів для людей, груп та суспільства в цілому. Головним припущенням псевдооцінки є те, що міри цінностей самоочевидні й не підлягають запереченню. При псевдооцінці аналітик зазвичай застосовує різноманітні методи (квазіексперимент, опитування, випадкова вибірка, статистичні технології тощо) для пояснення варіацій результатів політики в умовах, коли величини її впливу та процесу постійно змінюються.

- **Формальна оцінка** — підхід, який використовує описові методи для розробки достовірної та обґрунтованої інформації про результати політики, але оцінює ці результати на основі цілей політики, формально проголошених розробниками і впроваджувачами політики. Головна гіпотеза формальної оцінки — формально проголошені цілі є відповідними мірами цінностей політичного курсу чи політики. Формальна оцінка використовує ті ж самі методи, що й псевдооцінка. Відмінність полягає в тому, що формальна оцінка використовує законні акти, програмні документи та інтерв'ю з тими, хто політику розробляв і виконував, для визначення формальних цілей політики.

Оцінка теоретичних рішень — підхід, який використовує описові методи для розробки достовірної та обґрунтованої інформації про результати політики, чітко оцінені багатьма зацікавленими колами. Основна відмінність оцінки теоретичних рішень від псевдо- і формальної оцінки полягає в тому, що вона намагається прояснити та зробити чіткими приховані (латентні) справжні цілі посередників. Одна з головних цілей оцінки теоретичних рішень та, що формально задекларовані, так само як і приховані цілі зацікавлених сторін, є адекватними цінностями напрямів політики.

Оцінювання здійснює деякі види зворотного зв'язку в політичному процесі, які можуть призвести до змін у політиці чи програмах. Однак політичний про-

цес — це не «раціональна машина» в чистому вигляді. Зміни в політиці рідко можуть статися через вплив раціонального «оцінювання» чи завдяки впливу дослідження.

Продуктивним чинником оцінювання є ефективний зворотний зв'язок з такими діями:

- продовження політики;
- законодавчі поправки, спрямовані на посилення чи послаблення політики;
- врегулювання управління політикою чи програмою;
- збільшення, зменшення чи обмеження фондів для підтримання управління політикою;
- тлумачення змісту політики судовими рішеннями;
- продовження терміну дії політики, для якої є обмеження в часі.

Ще одним елементом дії зворотного зв'язку є проблеми скасування-подовження дії політики. Можна відзначити своєрідну закономірність: чим довше існує програма або політика, тим більше вона має можливостей бути подовженою в часі й ресурсах, поступово до неї звикають, вносять поправки, зміни, корективи, вводяться нові дійові особи, це загалом сприяє її виживанню. (Виняток становить спеціально створена програма в умовах надзвичайної ситуації).

Складниками ревізії чи перегляду напрямку політики є:

- ступінь «вирішеності» проблеми;
- здатність управляти політикою чи програмою;
- дефекти політики чи програми, які виявляються під час впровадження;
- впливовість політики та обізнаність зацікавлених груп.

Щодо показників оцінювання, то загалом їх є значна кількість, але найпридатнішими для визначення «якості життя», тобто показниками суспільного розвитку, є агреговані показники. На практиці в основному застосовуються три види показників:

- 1) суспільного розвитку — забезпечення державних органів даними про суспільство;
- 2) програмні — оцінка державними органами якості виконання програми за критеріями плинності кадрів, завантаженості одного працівника, витрат тощо;
- 3) впливу — інформація про наслідки державного втручання у межах певної політики.

Традиційні методи оцінювання в основному належать до певних класів оцінювання (докладніше див.: [23, с. 43–57; 11, с. 71–107]). Подаємо їх в таблиці.

Планування та оцінювання потреб	Оцінювання процесу	Оцінювання впливу	Оцінювання результативності	Оцінювання ефективності
Населення, на яке спрямована політика; поточні потреби; майбутні потреби; потреби в ресурсах	зусилля персоналу; механізми надання допомоги; інформаційні системи	прогноз впливу; бажаний вплив; неочікуваний вплив; пояснення впливів	передбачувані результати; непередбачувані результати; безпосередні ефекти; небажані ефекти; пояснення результатів	відношення вигід і витрат; витрати й результативність

Планування та оцінювання потреб зазвичай зводиться до збирання інформації про нові потреби дієвої політики. Загалом цей клас оцінювання досліджує організації і їхній ринок. Окрім того, цей клас відіграє роль постійного контролю, оскільки переважна кількість суспільних послуг є монополійними, і, відповідно, нові потреби не зможуть задовольнити альтернативні постачальники (за умови появи нових потреб і відсутності реакції державної інституції на них — це сигнал непридатності (невідповідності) інституцій).

Ще одним суттєвим моментом планування й оцінювання потреб є **визнання та визначення проблеми**. Деякі дослідники (П. Россі та Г. Фримен) [23] визначають це як «діагностичну» функцію оцінювання (без функціональних обов'язків обраних діячів або громадян при внесенні суспільно-політичних проблем до порядку денного). Експерти можуть використати свої знання для визначення природи й обсягу нової проблеми, оцінити потребу та (досить рідко) намітити альтернативи (перспективи) вирішення.

Наступним важливим елементом оцінювання є **прогнозування**. Загалом прогнозування як дослідження майбутнього спирається на цілу низку якісних і кількісних методів. Екстраполяція, як один із найпридатніших методів (на перший погляд), може застосовуватися виключно на короткий термін. Застосування інформаційно-аналітичних технологій для моделювання прогнозування сприяє оптимізації оцінювального процесу, але при цьому слід враховувати, що моделі лише відображають реальність і можуть фальсифікуватися причинно-наслідковими зв'язками, вони обмежено дієздатні у прогнозуванні довготривалих наслідків політики.

Найпростішим методом якісного прогнозування є написання сценарію оцінювання, який містить усі необхідні складники й застосовується у роботі з малою групою. Метод Дельфі — інший метод оцінювання — можна систематично застосовувати до проблем, які не підлягають звичайним системним моделям. Операційна гра має незначну цінність у передбаченні, але налаштовує учасників на співпрацю в процесі оцінювання. Всі ці методи спрямовані на отримання результату у вирішенні проблем.

Ще одним методом оцінювання є **опитування громадської думки**, де відповіді респондентів — це дані про самих респондентів, а не про шляхи вирішення проблеми (правдивість чи правильність громадської думки щодо проблеми не важлива для самого опитування).

Загалом опитування щодо напрямку політики виявляється у двох аспектах:

- загальній підтримці;
- задоволенні замовників.

Оцінювання процесу сприяє поліпшенню управління програмами чи проектами і допомагає зменшити можливу критику. Систематичне й об'єктивне оцінювання на підставі методології суспільних наук також є придатним для вимірювання соціальних ефектів політики чи програми та рівня досягнутості цілей. Систематичне оцінювання вимагає інформації щодо впливу політики на вирішення суспільних проблем.

Серед найвідоміших методів системного оцінювання можемо назвати:

- надання звітів;
- громадські чи парламентські слухання;

- інспекційне відвідування;
- кількісне вимірювання результатів;
- порівняння з існуючими стандартами;
- аналіз скарг громадян.

Висновки стосовно політики (її оцінювання) досить часто здійснюються на підставі порівняння «того, що справді відбулося, з тим, що б сталося, якби програму ніколи не було здійснено» [20, с. 325].

Оцінювання вирішення суспільних проблем відбувається на кількох рівнях:

- на рівні програмного надання послуг — ретельно аналізує структурні одиниці, розміщення ресурсів, вироблення форм і взаємодії персоналу з клієнтами;
- на рівні державного органу — ці ж сфери розглядаються щодо програм, за якими надаються послуги.

Правильне розуміння результатів впровадження політики часто пов'язане з усвідомленням і оцінюванням процесу (наприклад, учасники політики досягли значних індивідуальних успіхів (різні групи, різна кваліфікація тощо), а політика загалом має досить скромні результати). До того ж досить частим явищем є той факт, що відповідь на питання чи проблему пов'язана з процесом, а не з результатом. Тому важливим складником є систематичне дослідження та оцінювання процесів.

Отже, загалом можемо виокремити три аспекти оцінювання процесів політики:

- ключові питання безпосередньо пов'язані з процесами політики, за умови, коли учасники політики намагаються дізнатися її про реалії;
- ключові питання пов'язані з результатами політики, й основним є виявлення впливів на ці результати;
- взаємозв'язок результатів оцінювання з конкретними елементами процесів, що відбуваються в межах політики (особливі риси політики, пов'язані зі значним чи незначним її успіхом).

Зосереджуючись на процесах оцінювання, зазначимо, що знання про безпосередню дію (вплив) політики (не все відбувається так, як доповідають і звітують виконавці) є важливим для аналізу політики загалом і виконання рішень зокрема (оцінювання процесу — це нагляд за виконанням програми, спрямований на оцінку зусиль, вкладених у її здійснення). Тобто при оцінюванні результатів особливо важливими є висновки про процес реалізації політики, оскільки реальним підсумком її може виявитися запланований негатив чи неуспіх. Як зазначає М. Петон, оцінювання — «це зосередження уваги на тому, як щось відбувається, а не на здобутих результатах» [22, с. 94]. Оцінювання процесу означає розгляд основних напрямів програми, організації філій, навчання персоналу, системи зв'язків та морального стану працівників для поліпшення якості організаційної роботи. Оцінювання на цьому етапі спрямоване на вдосконалення процесу досягнення цілей (водночас встановлюючи відповідність цілей проблемі). Отже, оцінювання процесу можна визначити ще як удосконалення організаційної структури аналізу державної політики.

Оцінювання політики проводиться у двох площинах:

- негативного впливу політики на заплановані цілі;

➤ дійсного впливу політики.

Вплив політики не є тотожним «результату (виходу) політики» (згідно з системною теорією Д. Істона [21, с. 129]), оскільки неможливо точно «виміряти» діяльність державної інституції. Досить рідко міра державної діяльності є мірою результату політики. Частіше йдеться про конкретні дії в тій чи іншій сфері, але це, наприклад, не дає повного уявлення про рівень бідності, злочинності чи досягнення в освіті.

Вплив політики має декілька вимірювань, які, — наголошує Дж. Андерсон, — слід брати до уваги у формальному чи неформальному оцінюванні [18, с. 278–280].

➤ **Політика впливає на окрему суспільну проблему, на яку вона націлена.** (Ті, на кого націлена політика, повинні бути конкретно визначені). Потім має бути визначений бажаний ефект від запровадження політики. (Зазвичай політичні програми виконують тільки частину поставлених цілей і завдань). Політика може мати передбачені чи непередбачені наслідки (або ті й інші разом).

➤ **Політика може впливати на ситуації чи групи, на які вона не була спрямована** (так званий «ефект третьої партії»). При цьому слід враховувати, що цей вплив може бути не тільки негативним, а й позитивним. Більшість результатів державної політики можна розглядати як такі, що поширюються і призводять до витрат чи доходів для третьої сторони.

➤ **Політика має наслідки як для сьогодення, так і для майбутнього** (для деяких програм більшість прибутків чи деякі витрати можливі у перспективі). Ці майбутні ефекти можуть бути досить умовними (абстрактними та невизначеними).

➤ **Політичні програми, окрім позитивних ефектів та вигод, призводять і до витрат.** Вони мають різні форми: прямі, непрямі, обрахування у вигляді грошей тощо. Деякі напрями політики є причиною зниження чи зростання цін. До того ж не слід забувати про втрату можливостей — концепція, яка ґрунтується на тому, що ми не можемо робити все одночасно, тобто ресурси, виділені для однієї мети, не можуть бути використані для іншої.

➤ **Вплив від політичних програм може бути як матеріальним (відчутним), так і символічним (невідчутним).** Символічні результати «охоплюють затвердження цінностей елітами, демонстрацію прапорів, військ та військові паради, візити членів королівської родини або вищих чиновників, утвердження політичного курсу чи намір політичних лідерів» [17, с. 199]. І вони «надто залежать від масових надій, відносин та прагнень до їхньої ефективності» [19, с. 405]. Символічні результати політики не так легко призводять до помітних змін у суспільстві.

В основі оцінювання впливу політики покладено два взаємопов'язаних аспекти: використання різноманітних методів розгляду результатів державної політики й політичних програм та використання певного набору цінностей у визначенні важливості цих результатів для окремих людей, груп чи суспільства в цілому.

Оцінювання результатів (кінцевий матеріал напряму політики), наслідків (заздалегідь передбачених фахівцями) та ефектів (прямих, побічних, небажа-

них тощо) буде неповним без акцентування на такій дефініції, як *впливи*. Здебільшого їх ототожнюють з результатами, але досить часто застосовують для визначення довготривалих наслідків або в ширшій сфері. Головний акцент оцінювання зосереджується на тому, чи політика або програма змінює становище або ситуацію на краще, а отже, чи має вона вплив. Відповідна оцінка результатів і є вирішальним чинником у визначенні, чи досягла політика цілей. До того ж значення впливів полягає в чистому наслідку програми чи політики з урахуванням того, що б сталося за її відсутності. На практиці це означає переконання в еквівалентності оцінювальних показників.

Загалом розрізняють дві групи результатів оцінювання політики:

- **технічний** — кількісні результати, пов'язані з виробництвом товарів чи послуг. Оцінюється результативність і, відповідно, економічна ефективність успішного виконання програми;
- **ефективність політики** — результати, наслідки державного втручання в межі певної політики. Важко оцінити через наявність непрямих впливів, що виявляються через позадержавних учасників політичного процесу.

За допомогою оцінювання результатів можна розділити причини й наслідки (впливи) вирішення проблеми. Переважна більшість методик для виконання цього завдання побудовані на статистичних методах та намаганні взяти під контроль (чи нейтралізувати) сторонні причинно-наслідкові змінні величини.

Майже ідеальним методом оцінювання є **класична експериментальна схема**: людей ділять (випадково, як усунення альтернативності пояснень чи причин) на дві групи: експериментальну й контрольну. За умови суттєвої відмінності показників цих груп (після втілення політики) вважається, що політика (вплив) була причиною змін. Ці групи різняться тільки втручанням держави в межі певної політики. Незважаючи на теоретичні переваги у виявленні наслідків, класичні експериментальні схеми досить рідко застосовуються у практиці оцінювання через значну вартість та кількість часу. Окрім того, виникають політичні й етичні проблеми під час «випадкового» поділу людей на групи та неможливість поділу деяких важливих змінних величин для спостереження різних впливів на окремі групи.

Частіше застосовується метод неперервного (в часі) збору серії даних для порівняння показників до і після впровадження політики. Іншим, менш досконалим методом оцінювання вважається поодинокі спостереження, або передекспериментальна схема. Це основа для вимірювання впливів програми чи політики за допомогою допрограмно-післяпрограмної схеми, в якій намагаються порівняти показники до і після впровадження політики, але виключно для однієї групи людей. Недоліком цього методу є відсутність контрольної групи як показника зміни внаслідок впровадження політики.

Ширше застосування має метод оцінювання впливів політики під назвою «контрастні групи». За цим методом учасників порівнюють з неучасниками програми. Різниця йде на користь впровадження політики. Загалом же, як зазначає Л. Пал, «оцінювання наслідків — це справа досвідченого вгадування, завжди відкрита для критики та сумніву» [13, с. 88].

7.4. Ефективність і результативність оцінювання суспільних перетворень

Стосовно ефективності й результативності політики, то ці поняття слід розрізняти. У підручнику з аудиту адміністративної діяльності [2, с. 27] дефініційні визначення економічності, ефективності, результативності мають таке трактування (див. таблицю).

Концепція	Визначення
Економічність	Мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на діяльність, з огляду на відповідну якість.
Ефективність	Співвідношення між продуктом у вигляді товарів, послуг тощо та ресурсами, які використовуються для їхнього виробництва.
Результативність	Результати порівняно з цілями зіставлені з використаними для досягнення цих цілей ресурсами.

Зважаючи, що домінуючим спрямуванням оцінювання є з'ясування *ефективності* і *результативності* політики, потребують з'ясування термінологічні питання. Адже як свідчить українська практика, в джерелах і матеріалах зустрічається постійна понятійна плутанина, наприклад, ефективною й ефектною політики чи результатів і наслідків. У «Англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики та економіки» О. Кілієвич в аспектах оцінки політики подає таке трактування *ефективності* «співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами, яке може вимірюватись як у натуральних показниках (продуктивність праці), так і у вартісних — якщо можливо дати грошову оцінку всім затратам і результатам». *Результативність* це «міра досягнення проголошених цілей політики, яка показує, наскільки результати наблизилась до задекларованих цілей» [9, с. 14–15; 128–130]. Щодо поняття ефектів політики, то воно має двояке трактування. Окрім розуміння ефекту як результату, якого досягла організація/програма, відносно мети його існує бачення ефектів як супутніх результатів-наслідків та політичних ефектів політики. Тобто раціональний, математично обрахований результат доповнюється ефектом відчуття потенційності впливу, психологічно-го розуміння своєрідного шоу від політики.

Результативність як критерій оцінки варіантів політики передбачає, що для визначення результативності слід попередньо чітко визначити цілі (або завдання) політики; по кожній цілі (завданню) сформулювати критерій (ознаку) досягнення цієї цілі. З урахуванням цих критеріїв слід визначити, яка ймовірність досягнення всього комплексу цілей (або виконання всього комплексу завдань). Наприклад, якщо всі завдання будуть виконані з високою ймовірністю, то результативність — висока. Якщо всі завдання будуть виконані з низькою результативністю, то результативність — низька.

В цілому процедура визначення підсумкової результативності у випадку, коли існує більше одного критерію досягнення єдиної цілі або коли існує декілька цілей, кожній з яких віддає свій критерій (критерії), має бути нормативне визначена. Адже в залежності від конкретної ситуації, різні результати можуть входити у підсумкову оцінку з однаковим або диференційованим ваговим коефіцієнтом.

Коли йдеться про оцінку результативності державних програм або діяльності державних установ та їхніх окремих підрозділів чи навіть роботи окремих державних службовців, найбільше ускладнень виникає з ідентифікацією конкретного результату діяльності окремих одиниць у державному секторі (або результатів виконання певних програм). Розв'язання цих проблем дещо спрощується, якщо попередньо чітко визначаються всі цілі, завдання і критерії їхнього досягнення. У стандартних ситуаціях також мають бути заздалегідь визначені відповідні формули (методики).

Щодо ефективності як критерію оцінки варіантів політик, то для визначення ефективності слід підрахувати потенційні витрати і вигоди, що пов'язані з реалізацією цієї альтернативи політики. Вигоди — це позитивні результати, а витрати — це витрачені ресурси, час та гроші; потенційно можливі негативні результати. При цьому чинниками, які мають бути враховані, є: економічні, соціальні, екологічні, політичні.

Аналіз ефективності майбутньої політики чи оцінювання вже реалізованих державних програм з позицій їхньої ефективності має здійснюватись з використанням методології аналізу вигід і витрат у суспільному секторі.

Загалом концепція ефективності є важливою для розуміння аналізу державної політики і включає два аспекти у визначенні повної системної ефективності. Перший підхід ґрунтується на врахуванні інтересів споживачів і на додаток до прагнення виробників політики мінімізувати її вартість (хоча б де-юре) споживачі намагаються максимізувати задоволення своїх потреб (де-факто). Тобто не має особливого значення, наскільки, наприклад, ефективно підприємство виробляє автомобілі «Таврія», якщо люди не мають особливого бажання їх купувати. Система має виробляти такі речі, які хочуть і можуть собі дозволити споживачі, та в такій пропорції, що відповідає їхнім бажанням, для того щоб називатися ефективною політикою. Таке завдання є найважчим для виконання системою централізованого планування і нескладним для ринку. Потрібен значний масив інформації своєрідний моніторинг: що саме хочуть споживачі. Процес збору й опрацювання такої інформації є дорогорватісним із залученням рідкісних ресурсів. Ринок же здійснює це шляхом надання можливості безпосередньо споживачам вибирати на що вони хочуть витратити гроші та заохоченням підприємців до забезпечення споживачів цими товарами за конкурентними цінами. Так працює класичний ринок, а проблема ефективності виникає за умови зникнення конкуренції (монополізації) ринку.

Однак, якщо ставиться завдання оцінити не ефективність реалізації політики, а саме ефективність взаємодії виконавчих органів в процесі реалізації цієї політики, стандартне бачення ефективності не спрацьовує, адже неможливо виявити жорстку кореляцію між витратами і ефектом від процесу взаємодії. Отже тут йтиметься не стільки про співвідношення витрат і результату, скільки про абстрактну взаємодію, свого роду «кількість праці» виконаної тим чи іншим органом в процесі взаємодії. Такий підхід в оцінюванні може призвести до парадоксальних висновків. Приміром, при високій ефективності взаємодії не завжди буде досягнуто високого результату. Але саме такий процес оцінювання є важливим для уникнення спекуляції поняттями ефективності і результативності.

Щодо європейських принципів ефективності як «управлінського вміння в підтриманні найкращого співвідношення між задіяними ресурсами та отриманими результатами. Результативність покликана забезпечити успішне вирішення суспільних проблем та досягнення цілей». Загалом політика, яка досягає своєї мети, називається результативною, але якщо це обходиться занадто дорого, то її називають неефективною. Для оцінювання результативності й ефективності в основному застосовуються два методи: аналіз вигід і витрат та аналіз витрат і результативності, або аналіз ефективності. Обидва методи зосереджують увагу на питаннях кращого (альтернативного) використання обмежених ресурсів.

Аналіз вигід і витрат — це гібрид кількох методів, взятих з менеджменту, фінансових та суспільних наук, який зводить усе до стандартних одиниць (звичай це грошові одиниці), для того щоб їх можна було безпосередньо порівнювати [1, с. 26]. Також застосовується аналіз ефективності витрат, що є методом мінімізації витрат. Відмінною рисою аналізу вигід і витрат від аналізу ефективності витрат є те, що в першому випадку робиться спроба підійти якомога ближче до кількісного вимірювання вигід і витрат у грошових термінах. Проте він рідко досягає ідеального результату вимірювання. Отже, різниця між цими двома методами полягає у ступені точності розрахунків.

Розуміння суспільних витрат вказує на обмеженість ринкових механізмів і більшу роль державної політики та сприяє вдосконаленню методів вимірювання вигід-витрат. Адже основне питання полягає в тому, яка ціна результативності політики. До того ж державні послуги досить рідко дають дохід, оскільки це вигоди з точки зору громадян, групи чи суспільства загалом. Отже, чистий дохід чи прибуток є не зовсім адекватним засобом вимірювання більшості державних послуг. Практика свідчить про складність критерію надання переваги ефективності перед чистою вигодою (теоретично це простіше). Тому прийнятною є «зона терпимості», обрана державними інституціями для узгодження чистої вигоди й ефективності у напрямі політики (достатньо згадати аналіз на мікро- і макрорівнях чи на підставі часових рядів [16, с. 341–349]).

Спосіб розподілу та співвідношення вигід-витрат має непересічне значення для їхнього аналізу. Загалом можна умовно розрізнити такі його типи:

- **Значні витрати й вигоди** — політика широкого спектра розподілу вигід і витрат: соціальні виплати, будівництво доріг, протипожежна безпека, підтримання правопорядку, освіта, охорона здоров'я, національна оборона тощо. Суперечки й неузгодженості виникають щодо залучення та напрямів використання ресурсів, але в цілому ця політика ґрунтується на інкрементальних підходах і не викликає серйозної протидії.
- **Незначні витрати і значні вигоди** — політика спрямованої дії на чітко визначені суспільні групи зі значними вигодами для великої кількості людей і незначними (на початку) витратами: контроль за забрудненням довкілля, контроль якості продуктів або ліків, безпека руху, техніка безпеки на виробництві тощо.
- **Значні витрати й незначні вигоди** — політика вузько спрямованої дії на чітко визначені суспільні групи. Витрати покриваються за рахунок значної кількості платників податків, а вигоди є для окремих груп: пільги й випла-

ти окремим категоріям населення, деякі види податкових пільг, взаємозаліки, проекти відродження галузі чи регіону, програми для зон надзвичайної екологічної ситуації тощо. Така політика характеризується активним процесом створення груп тиску, залученням адміністративного ресурсу та слабким інтересом щодо її реформування, доки вона репрезентує відповідні інтереси.

- У **Незначні вигоди й витрати** — політика вузькоспрямованої дії на чітко визначені суспільні групи з фіксованими вигодами й витратами. Чітка визначеність груп отримувачів вигід та оплатників витрат викликає стихійні й перманентні суспільні конфлікти. Джерелом конфліктів є постійні поправки й інтерпретації початкового варіанта політики. Окрім того, дії учасників конфліктів вписуються в межі шкали: від намагання скасувати політику взагалі до укладання угоди щодо нового балансу суспільних сил.

Визначальним принципом співвідношення аналізу вигід-витрат є взаємопереплетення цих типів та малоймовірність існування в чистому вигляді. Однак ця типологія сприяє усвідомленню й оцінюванню зворотної дії та розумінню причин своєрідного реагування на напрям політики. Враховуючи біосоціальну суть людської природи, реагування на політику не завжди зумовлене лише співвідношенням вигід-витрат, а емоційність та культурологічні аспекти також відіграють тут суттєву роль.

Важливим елементом оцінювальних підходів аналізу державної політики є **рівність**. Оскільки аналіз вигід-витрат може свідчити про чистий вигравш, категорія рівність передбачає рівний розподіл їх серед подібних груп населення. Аналіз вигід-витрат спирається на критерій соціального забезпечення — оптимум Парето. Неefективність його застосування для аналізу державної політики полягає в тому, що ця політика супроводжується наслідками у сфері розподілу. Хоча в деяких випадках оптимум Парето є орієнтиром вироблення альтернатив політики. Тому більш гнучкий метод Калдора-Гікса («переможці» відшкодовують «невдахам») — потенційніший від методу поліпшення економічної ситуації за Парето, коли одна особа поліпшує своє становище й жодна не погіршує, і більше відповідає критерію рівності.

Практичними питаннями аналізу вигід-витрат для оцінювання є визначення і кількісне вираження витрат і вигід. Передусім слід визначити одиниці звітування — чиї вигоди й витрати обчислюються: індивіда, групи, уряду чи суспільства? Звичайно, суспільний погляд є найповнішим, оскільки зважає на витрати і вигоди з метою одержання сукупного національного доходу. Щодо нематеріальних активів, то вони полягають у наданні грошового вираження деяким витратам і вигодам (відчуття безпеки, естетичні погляди, дозвілля, охорона здоров'я тощо має значення для оцінювання вигід-витрат). Суспільна дійсність України наполегливо підтверджує світову тенденцію до точнішого оцінювання витрат політики, а не вигід, з яких переважна більшість має нематеріальну природу. Приклад цьому — поліпшення благоустрою столиці України: ми є свідками складнощів нематеріального оцінювання вигід. «Раціональний» підхід оцінювання — це засіб для скорочення соціальних програм. Про нематеріальні вигоди згадують у вигляді «міркувань» та уникають кількісних оцінок на відміну від обрахунку витрат і вигід.

Ще одним важливим поняттям у кваліфікаційному оцінюванні вигід-витрат є **альтернативні витрати**, або не отримані вигоди внаслідок вибору альтернативи. Зовнішні та внутрішні витрати-вигоди також слід розмежовувати в оцінюванні. Ще одним важливим розмежуванням є граничні (додаткові чи майбутні витрати, виділені для започаткування або продовження програми) й безповоротні (зроблені в минулому) витрати.

Окрім того, витрати й вигоди не рухаються, як взаємопов'язані, в одному напрямі (вони можуть рухатися в різних, деякий час навіть у протилежних суспільних потоках). Тому суттєвим чинником є час, і його обов'язково слід враховувати в оцінці майбутніх вигід-витрат. Процедура полягає в застосуванні коефіцієнта дисконтування до теперішніх величин витрат і вигід на пряму політики.

Наступним складником оцінювання є **аналіз витрат і результативності**. Він є простіший і обмежений у застосуванні метод, але з недоліками, подібними до методу аналізу вигід-витрат. Загалом метод витрат і результативності обмежується порівнянням різних альтернативних програм для досягнення сукупності цілей. Окрім того, у ньому вигоди не мають грошового вираження (цілі політики вважаються заданими, й оцінюються різні стратегії їхнього досягнення). Найкращою політикою вважається та, що втілюється з найменшими витратами. Перевагою цього методу є можливість його застосування у зворотньому порядку: фіксований бюджет і вибір альтернативи з оптимальним досягненням цілей, пов'язання грошового вираження витрат на програму з негрошовою мірою наслідків.

Потрібно також зауважити, що аналіз витрат і результативності не дає остаточно висновків щодо відносних вигід, а залишає це на розсуд особам, які приймають рішення, тому використання його в оцінюванні державної політики обмежено дієздатний через неспроможність показати альтернативні шляхи адекватного використання коштів для суспільства.

Огляд методів оцінювання впровадження політики підтверджує досить важливий висновок Л. Пала щодо аналізу державної політики: «... **важко дізнатися, чи політика вносить зміну в те, що могло б статися й без державного втручання**» [13, с. 88].

Описані методи оцінювання суттєво впливають на державну політику загалом і впровадження рішень зокрема. Рациональність сприяє більшій логічності в проведенні політики, її взаємозв'язку, точності та системності. Практика суспільного буття підтверджує, що раціональні методи оцінювання досить рідко «раціонально» застосовуються. Незважаючи на розглянуті недоліки методів оцінювання, державна політика в суспільстві продовжує оцінюватися й докладно обговорюватися. Передусім це пов'язано з тим, що політичний процес ні за яких умов не може відповідати раціональній моделі, а лише репрезентує вибір між конкурентними пропозиціями в умовах обмежених ресурсів. Окрім того, **раціональність вносить декілька важливих акцентів (навіть не змінюючи політику) в політичний процес:**

- забезпечення систематичним методом підходу до суспільно-політичних проблем (метод обмежений, а результати дискусійно-спірні) та послідовних засобів опрацювання даних;
- систематичний підхід сприяє визначенню проблеми або виокремленню *рішеннявого поля*;

- зважаючи на часткове задоволення раціональних методів інформацією про виробників і впроваджувачів політики, це краще, ніж відсутність інформації щодо політики взагалі;
- раціональні методи спонукають до риторичних дискусій, висвітлення корисливих інтересів та з'ясування набору альтернатив;
- поєднання раціональних методів із системою співучасті у виробленні політики поширює потрібну для політики інформацію та розширює коло відповідних учасників;
- раціональні методи спонукають до ясності аргументів політики у вигляді даних, гіпотез, висновків тощо, які допомагають критиці й виправленню помилок політики.

Методи оцінювання політики, на відміну від нейтральності та об'єктивності є переважно механічними. Всі вони намагаються поліпшити усвідомлення і визначення проблеми та вироблення альтернатив політики. Складниками цього процесу, або, як зазначає Л. Пал, «доброго мислення», є розсудлива оцінка, інтуїція і здоровий глузд, а результатом — свіжі, проникливі творчі ідеї [13, с. 101].

7.5. Соціально-психологічні особливості оцінювання

Досить часто ми є свідками, коли надають перевагу (особливо високопоставленим керівникам) використанню інтуїтивних засобів, а не формальних аналітичних методів оцінювання. (Можемо назвати це емоційно-ідеологічним типом. Історія знає чимало прикладів емоційно-ідеологічного оцінювання: політиками, представниками партій тощо). Звичайно, раціональні методи є об'єктом критики за нереалістичні припущення, через сумніви щодо їхніх гносеологічних основ і традиційності уявлення про раціональність. Зважаючи на парадокси політики, слід відзначити, що й раціональні методи також спираються на ці парадокси. Як пише Д. Стоун, «...ми повинні розуміти аналіз у політиці і політику як стратегічно створений аргумент для породження парадоксів та їхнього вирішення в певному конкретному напрямі» [24, с. 4].

Отже, **методи оцінювання відображають суспільні цінності, і вони настільки раціональні, наскільки відповідають ціннісним орієнтаціям раціональності людей** (раціональність — це визнання обмеженості розумових здібностей). Адже межа раціональності умовна й переважно залежить від індивідуальних якостей та суспільних цінностей. Існують два протилежні погляди на людську істоту: як істоту ушербну, гріховну, корисливу, загарбушу й антисуспільну, і добру, ширю, альтруїстичну. Завданням суспільних інституцій є контролювання і стримування імпульсивностей людської поведінки та спрямування індивідуальних бажань у рамки суспільних потреб. Питання про межі раціональності й нерациональності в оцінюванні за природою є більш психологічними, але вони сприяють розумінню складних процесів аналізу державної політики загалом і оцінювання зокрема. Залежність реагування на пропозиції політики від бачення кінцевої мети держави в основному спирається на чотири визначальні поняття: рівність, ефективність, безпека й свобода, — тому оцінювання державної політики залишається нагальною необхідністю суспільного розвитку.

Окрім того, дослідження природи практичних аргументів — поряд з тим, що політика спирається на етапи визначення проблеми, окреслення цілей, вироблення альтернатив, процедуру політичного вибору, впровадження, оцінку й аналіз, — виокремлює різновиди пропозицій, що містять аргументи: фактичні судження, гіпотези, оцінні судження, нормативні розрахунки.

Аналіз політики та її оцінювання як послідовність аргументів, побудованих на пропозиціях, будується за правилами практичних міркувань. Загалом же раціональні методи є складниками етапів аналізу державної політики й будуть надалі застосовуватись для її оцінювання.

Окремо наголосимо на проблемі оцінювання державної політики за сучасного розвитку суспільств. Це передовсім **перешкоди на шляху визначення успішності чи неуспішності політики.**

- **Невизначеність щодо цілей політики.** Зважаючи, що цілі політики розмиті, нечіткі й це, звичайно, утруднює процес визначення рівня їхньої реалізації, потрібна підтримка коаліції більшості: з різними цінностями, інтересами тощо. Управлінці й політики перебувають на різних політичних рівнях і, відповідно, мають різні тактичні цілі та діють згідно з власним розумінням результативності в їх досягненні.
- **Труднощі встановлення причинності.** Зважаючи, що оцінювання вимагає детермінізації політичної діяльності соціальних змін, виникають труднощі зі встановленням їхніх причинно-наслідкових зв'язків.
- **Розпорошеність впливів політики.** Зважаючи, що політика має вплив, окрім груп, на які вона спрямована, ще й на інші групи та індивідів, його слід обов'язково враховувати, оскільки він може бути як символічним і матеріальним, так і в консенсусному поєднанні.
- **Труднощі з отриманням даних.** Це досить серйозна перешкода у практиці проведення оцінювання. Аналітики-експерти з власного досвіду знають про дефіцит точних і адекватних даних та неупередженої інформації для виявлення реального впливу чи наслідків політики.
- **Офіційний опір.** Оприлюднення даних та інформації щодо результативності й ефективності політики викликає офіційний опір висвітленню негативних наслідків щодо діяльності адміністративних органів чи окремих осіб. Офіційний опір виявляється в применшенні значення оцінювання, відмові в доступі до інформації, ЗМІ, попередженнях, структурних тисках чи особистих впливах. При цьому слід мати на увазі організаційну інерцію — опір будь-яким змінам з боку організації як структури.
- **Обмеження в часі.** На цьому вже неодноразово наголошувалося, і часові обмеження є серйозною перешкодою у проведенні оцінювання, оскільки політики очікують швидких суспільних змін, на відміну від структурних, а управлінці намагаються пригальмувати цю швидкість. Часовий чинник — це суттєвий елемент оцінювання, адже він дає змогу враховувати довготривалі ефекти політики;
- **Ігнорування наслідків оцінювання.** «Невідповідні» результати оцінювання можуть критикуватися, ігноруватися або визнаватися за помилкові. **Аргументами невизнання оцінювання є:**
- недосконала структура програми;

- використання неадекватних даних;
- помилковість висновків.

Невизнання оцінювання має свої позитивні наслідки, воно призводить до вдосконалення системи управління політикою, поліпшення структури політики тощо.

На завершення варто нагадати про **етичні питання оцінювання**. Адже «вісі висновки за результатами досліджень повинні робитися з урахуванням етичних міркувань» [6, с. 186]. Передовсім слід назвати чесність як основу роботи аналітика-експерта. Як пише К. Вайс: «Люди повинні мати достатній обсяг правдивої інформації стосовно дослідження...» [6, с. 187]. Також необхідно спиратися на поінформовану згоду, конфіденційність і анонімність, високу компетентність та взаємообмін інформацією.

Слід погодитися з дослідником В. Саламатовим в оцінці ефективності управлінської діяльності, що «взагалі Україна з її менталітетом «візантійського типу», для якого характерні непрямі судження й оцінки, є дуже сприятливим ґрунтом для багатозначного, багатощарового, множинного трактування уявлень, типів, неформальних стандартів ефективності управлінської діяльності. Тому в умовах багатополосної системи соціально-економічного простору (за наявності великої кількості зацікавлених учасників, або *stakeholders*) для ефективної трансформації системи державної адміністрації мало здогадуватися про наявність проблеми ефективності державної служби й принципової можливості її трансформації» [15, с. 85]. Оцінювання ефективності й результативності є нагальною необхідною передумовою раціональної діяльності. Переважна більшість суспільних теорій зосереджує увагу на оцінюванні людиною своїх дій, вчинків, позицій, суджень тощо. Оцінні висновки й результати постійно супроводжують людську життєдіяльність. Отже, оцінювання результативності й ефективності є суспільною вимогою до аналізу державної політики.

Доцільним є навести короткий приклад побудови методичної схеми оцінювання суспільних перетворень.

Короткий приклад побудови методичної схеми оцінювання суспільних перетворень.

Загальною проблемою для оцінювання ефективності та результативності суспільних перетворень визначено зауваження зі сторони: внутрішніх (групи населення, управлінці, ЗМІ та ін.) і зовнішніх (ЄС, Росія, Світовий банк та ін.) клієнтів щодо організації та змісту суспільних перетворень. Попереднє дослідження виявило наступні **проблемні сфери**:

- а) процедури оцінювання реформ;
- б) формування напряму і змісту реформ.

Як наслідок виникає проблема ефективності для проведення оцінювання: організація і зміст суспільних перетворень не повною мірою відповідають очікуванням населення (суб'єктивний чинник формується залежно від групи і потребує окремого дослідження) і не сприяють покращенню життя та не заохочують його до розбудови власного і державного добробуту.

Сформульовано наступні **гіпотези**, пов'язані з проблемою для оцінювання суспільних перетворень:

- 1) існуюча практика реалізації реформ не повною мірою задовольняє групи населення;
- 2) зміст реформ не мотивує людей до розбудови власного і державного добробуту.

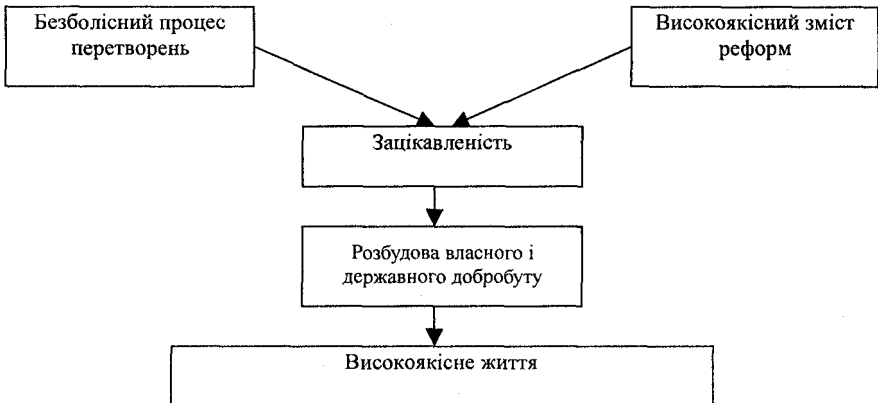
Гіпотези оцінювання перевірялися шляхом опрацювання матеріалів: опитування, анкетування, інтерв'ю окремих груп населення із наступним аналізом результатів, при порівнянні їх з офіційною статистикою.

Отримані факти підтверджують гіпотези про доцільність збільшення елементу адресної спеціалізації та зменшення елементів формалізації при визначенні критеріїв оцінювання результатів реформ, створення більш відкритої і прозорої системи творення державної політики.

Як результат можна запропонувати альтернативи вирішення проблеми і внести відповідні рекомендації.

Передовсім варто з'ясувати фонову інформацію оцінювання суспільних перетворень. Підсумки періодичних урядових моніторингів, інформаційно-аналітичні та статистичні показники, апеляції громадськості через засоби масової інформації та результати попередніх інтерв'ю вказують на проблему покращення життя людей і заохочення їх до розбудови власного і державного добробуту. Значні економічні й соціальні втрати в процесі реформ пояснюються недостатньою послідовністю у їхньому здійсненні, рядом помилок та прорахунків, сутність багатьох з яких стає зрозумілою лише з позицій сьогодення. Сучасні політики й управлінці (система підготовки і перепідготовки кадрів і наявний кадровий потенціал) є ще малокомпетентними в суспільному реформуванні. Саме цим пояснюються помилки у кадровій політиці, перманентні зміни суспільних векторів, «маятникова» опозиційність, часті зміни у вищих ешелонах влади і особливо слабкість середньої ланки управління.

В ідеалі очікування людей від процесу суспільних перетворень відповідають такій схемі:



Основний компонент загальної проблеми для оцінювання є той факт, що значне фінансування реформ не має адекватної віддачі. В умовах дефіциту фінансових ресурсів нагальним і своєчасним є дослідження ефективності бюд-

жетних вкладень і зовнішніх фінансових надходжень. З боку: внутрішніх (групи населення, управлінці, ЗМІ та ін.) і зовнішніх (ЄС, Росія, Світовий банк та ін.) клієнтів надходять зауваження щодо ефективності та результативності суспільних перетворень. Попереднє дослідження виявило наступні проблемні сфери:

а) процедури оцінювання реформ.

Існуючі процедури оцінювання реформ містять деякі відмінності, і, отже, виникають непорозуміння при формулюванні критеріїв оцінювання.

б) формування напрямку і змісту реформ.

Недостатньо розроблені критерії визначення оптимального співвідношення між кількістю загальнодержавних програм реформування і реальними змінами в суспільстві.

Оцінювання мотивується наступним:

- значні розбіжності в рейтингових показниках реформування;
- від громадян і експертів (внутрішніх і зовнішніх) надходять пропозиції щодо вдосконалення змісту процесу і змісту реформ;
- випадки ігнорування, гальмування перетворень, корупційні явища тощо.

Проблемою оцінювання ефективності є організація і зміст процесу перетворень, що не повною мірою відповідає очікуванням людей, а отже не заохочують їх до розбудови власного і державного добробуту. Це заважає поступальному суспільному розвитку і входженню України до ЄС (зазначимо, що очікування є суб'єктивним чинником).

Передусім слід з'ясувати масштаб оцінювання. З метою зосередження на найважливіших аспектах встановлено географічні та часові обмеження як для об'єкту оцінювання, так і для процедури збирання даних. Оцінюванню підлягають економічна, політична й соціальна реформа в Україні за період з січня 2000 р. по січень 2003 р. Також враховано такі негативні фактори, як «касетний скандал», «справа Гонгадзе» тощо.

Гіпотеза 1. Існуюча практика реалізації реформ не повною мірою задовольняє групи населення. В ЗМІ, семінарах та інших публічних заходах є багато пропозицій щодо внесення коректив у організацію економічного, політичного й соціального життя в суспільстві.

Припущення:

1.1. велика кількість обов'язкових регламентних засад щодо реформ погіршує умови отримання бажаних результатів.

1.2. система оцінювання реформ зберігає елементи суб'єктивності та є непрозорою;

1.3. велика кількість і значні обсяги державних програм реформування окремих галузей чи регіонів переобтяжують бюджет, фактично нездійсненні, та недодержання балансу між попитом і пропозицією;

1.4. знижується зацікавленість людей у сприйнятті реформаторського курсу, оскільки сусідні держави (Польща, країни Прибалтики та ін.) за відповідний період досягли більш високого рівня суспільного розвитку.

Методи перевірки припущення:

1.1 аналіз документів та внутрішньої статистики;

1.2 аналіз періодичних урядових моніторингів та офіційних виступів;

1.3 аналіз результатів опитування, інтерв'ю у ЗМІ;

Гіпотеза 2. Зміст реформ не мотивує людей до розбудови власного і державного добробуту. Дехто з них пропонує внести зміни до змісту реформ.

Припущення:

- 1.1 не виправдовуються очікування людей щодо покращення життя;
- 1.2 є низькою зацікавленість людей у тих напрямках реформ, зміст яких не відповідає їхнім сподіванням;
- 1.3 існують нарікання людей стосовно неповного фінансового забезпечення основних суспільних перетворень.

Методи перевірки припущення:

- 1.1 аналіз документів та внутрішньої статистики;
- 1.2 аналіз періодичних урядових моніторингів та офіційних виступів;
- 1.3 аналіз результатів опитування, інтерв'ю у ЗМІ;

Отже припустимо, що люди вважають, що недоліки в змісті й організації реформ негативно впливають на:

- зацікавленості у суспільних перетвореннях;
- результатах реформування.

Критерій оцінки. Завданням є порівняти фактичні результати дослідження об'єкту оцінювання з певними стандартами. Це порівняння стосується як проблеми для оцінювання, так і гіпотез.

Порівняння проводимо на підставі даних з:

- міжнародних стандартів, що встановлені міжнародними організаціями;
- стандартами, визначеними самим об'єктом оцінювання;
- очікувань і вимог тих людей, яких це стосується.

Методами збирання даних є підготовлена форма підтвердження гіпотези.

Аналіз документів. Проводиться вивчення як офіційних так і неофіційних документів. Це зокрема програми реформування економічного, політичного та соціального розвитку України, змісти окремих галузевих програм, таблиці рейтингу України як за окремими показниками і галузями, так і в цілому.

Спостереження на місцях. Полягає у знайомстві з конкретною роботою окремих підприємств, установ, організацій.

Інтерв'ю. Полягає у співбесідах із респондентами та у письмовому анкетуванні.

Джерела інформації.

Програми (наприклад, розроблена відповідно до Конституції України та положень послання Президента України до Верховної Ради України 22 лютого 2000 р. «Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки»).

Документи. Спостереження і співбесіди. Письмове анкетування.

Питання для самоконтролю:

1. Як ви розумієте оцінювання суспільних перетворень?
2. Назвіть складники оцінювання політики в суспільстві, що трансформується.
3. Що таке адміністрування (адміністративна діяльність)?
4. Які цілі оцінювання ви можете назвати?

5. Перелічіть несприятливі умови для оцінювання.
6. Які критерії оцінювання суспільних перетворень ви знаєте?
7. За допомогою яких традиційних методів проводиться оцінювання суспільних перетворень?
8. В чому відмінності формального і неформального оцінювання?
9. Дайте визначення ефективності та результативності суспільних перетворень і поясність їхню відмінність від поняття ефект.
10. Яку роль відіграє взаємозв'язок витрати-продукт в оцінюванні ефективності й результативності суспільних перетворень?
11. В чому полягають соціально-психологічні особливості оцінювання суспільних перетворень?

Рекомендована література.

1. Аналіз вигід і витрат: Практич. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С. Соколик; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. — К.: Основи, 1999. — 175 с.
2. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика/ Пер. з англ. В. Шульги. — К.: Основи, 2000. — 190 с.
3. Брус Т. Аналіз державної політики: оцінка як важливий етап процесу// Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць / ДФ УАДУ. — Д., 2000. — Вип. 1(1). — С. 83–91.
4. Вайс К.Г. Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. — К.: Основи, 2000. — 671 с.
5. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм/ Пер. з англ. В. Шульги. — К.: ВСЕУВИТО, 2003. — 350 с.
6. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб./ В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. — 238 с.
7. Економічний розвиток і державна політика: Навч. посібник/ Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю. Єханурова, І. Розпутенка. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 480 с.
8. Ефективність державного управління/ Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; За заг. ред. І. Розпутенка. — К.: Вид-во «К.І.С.», 2002. — С. 49–60.
9. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О.Ю. Куленкової. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 52 с.
10. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Шведське нац. бюро аудит.; Шведський ін-т держ. упр.; кол. авт. — К., 2001. — 156 с.
11. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. — 510 с.
12. Оцінка впливу як засіб удосконалення інструментів політики/ Пер. з англ. — К., Видавничий дім «КМ Академія», 2002. — 76 с.
13. Пал Л.А. Аналіз державної політики/ Пер. з англ. І. Дзюби. — К.: Основи, 1999. — 422 с.

14. Розробка державної політики. Аналітичні записки/ Укл. О.І. Кілієвич. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 240 с.
15. Саламатов В. Проблема розуміння ефективності діяльності державних службовців // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб.наук.праць / За заг.ред. В.М. Князева. — К., 2000. — С. 82–88.
16. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2002. — 750 с.
17. Українсько-англійський словник термінів і понять з аналізу державної політики/ Укладач: О.М. Рудік. — Дніпропетровськ: Центр економічної освіти, 2002. — 60 с.
18. Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: Матер. Наук.-практ. семінару. 11–12 березня 2002 р./ За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 352 с.
19. Эффективность государственного управления: Пер с англ. / Общ. ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева. — М.: Фонд «За экономическую грамотность»; Российский экономический журнал; Изд-во АО «Консалтбанкир», 1998. — 848 с.
20. Almond G., Powell G. Comparative Politics: A Developmental Approach. — Boston: Little, Brown, 1969. — 340 p.
21. Anderson J.E. Public Policy-making: An Introduction. — Boston: Houghton Mifflin Company, 1997. — 355 p.
22. Dunn W.N. Public Policy Analysis: An Introduction. — 2nd ed. — New Jersey: Prentice Hall. — 1994. — 480 p.
23. Dye T.R. Understanding Public Policy. — 7th ed. — New York: Prentice Hall, Inc, 1992. — 384 p.
24. Easton D. The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. — New York: Knopf, 1953. — 320 p.
25. Українська пошукова система. — www.meta-ukraine.com.
26. Мережа аналітичних центрів України. — www.intellect.org.ua.
27. Міжнародний центр перспективних досліджень. — www.icps.kiev.ua.

ГЛОСАРІЙ

Автономія — від грец. *autoz* — сам, *nomos* — закон) — практична самостійність, що надається певній частині населення, зі спільними ознаками, яка компактно проживає в межах держави, обмежене самоврядування якоїєї частини держави (регіону, суб'єкта федерації), його самостійність у межах існуючого підпорядкування центрові, що робить можливим управління суспільним життям, розв'язання тих чи інших проблем без звертання до центрального уряду.

Адміністративно-територіальний устрій — (від лат. *administratio* — керівництво, управління і *territorium* — територія) — поділ території держави на систему адміністративних одиниць (край, область, провінція, округ, громада, село тощо), відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління, а також здійснюються спрямовані процеси централізації та децентралізації.

Аудит адміністративної діяльності — проведення незалежного оцінювання рівня ефективності, результативності й економічності державних заходів, програм та діяльності структур у суспільних перетвореннях.

Бізнес — комерційна, біржова або підприємницька діяльність, яка дає прибуток. Бізнесмен — комерсант, ділова людина.

Виконавча влада — одна з трьох гілок державної влади, котра організовує і спрямовує внутрішню і зовнішню діяльність держави, забезпечує здійснення втіленої в законах волі суспільства, охорону прав і свобод людини.

Влада — визнана, легітимна впливовість; відносини залежності між людьми, за яких одні можуть здійснювати свою волю, підпорядковуючи собі інших, примушуючи їх до певного типу дій, організовувати поведінку людей, спираючись на авторитетність (тобто обов'язковість для всіх) рішень чи на погрозу правомочного застосування сили. Неодмінною умовою владного примушування є виправдовує його посилення на причини й засади, що є вищими, ніж інтереси окремих людей, що зумовлені самою сутністю буття. Отже, влада — це неодмінно легітимізоване підпорядкування чи примушення. Водночас, це й система державних інституцій, які здійснюють таке підпорядкування і примушення.

Владні відносини — відносини з приводу влади.

Власність — економічна категорія, що відображає права володіння, розпорядження та користування майном, яке належить одній чи кільком особам. Існує кілька форм власності: особиста, колективна, державна, приватна.

Глобалізація — процес кількісного зростання та інтенсифікації політичних, економічних, соціальних, правових, культурних стосунків держав світу, все більшої інтеграції людства.

Глобалізм — (від франц. *global* — загальний, всесвітній) — політична практика, зорієнтована на розв'язання локальних суспільних проблем з урахуванням їхнього взаємозв'язку з проблемами зовнішніми, більш загальними, з передбаченням наслідків для світових процесів. Найперше політика глобалізму зорієнтована на підпорядкування поточних процесів подолання так званих глобальних проблем сучасності — запобігання війн, ядерне роззброєння, збереження природи, боротьба з хворобами, розвиток освіти тощо.

Громадська організація — масове об'єднання громадян, що виникає за їхньої ініціативи для реалізації довгострокових цілей, має свій статут і характеризується чіткою структурою.

Громадські рухи — структурно не оформлені масові об'єднання громадян і організацій різних соціально-політичних орієнтацій, діяльність яких, як правило, має тимчасовий характер і найчастіше спрямована на виконання певних тактичних завдань, після чого вони або розпадаються, або консоліднуються в нові політичні партії чи громадські організації.

Громадянське суспільство — сфера життєдіяльності спільноти й окремих людей, яка відбувається поза межами формальної, офіційної (казенної) регламентації з боку держави. Це приватне життя громадян, функціонування вільного ринку, безперешкодне поширення духовних, моральних, національних, релігійних та ін. цінностей, сукупність вільно встановлених міжособистісних стосунків (сімейних, общинних, екологічних, культурних, релігійних тощо) і асоціацій, розмаїття властивих людям інтересів, можливостей та способів їх висловлювати і здійснювати

Грошово-кредитна політика — сукупність заходів у сфері грошового обігу і кредитних відносин, яких вживає держава з метою регулювання економічного зростання, стримування інфляції, забезпечення зайнятості і збалансування платіжного балансу. Основні напрямки г.-к. п. визначаються найвищими законодавчими органами країни, а реалізується урядами, центральними банками разом з міністерствами фінансів.

Гуманізм — (лат. *humanius* — людський, людяний) — філософський підхід, що в теоретико-світоглядний спосіб поєднує вчення про людину як визначальну мету і найвищу цінність суспільства.

Демократична держава — держава, в якій реалізується принцип народо-владдя, який виходить з організації та функціонування державної влади на засадах визнання народу її джерелом і носієм та ґрунтується на прагненні забезпечити справедливість, рівність та добробут усіх при розв'язанні проблем і питань суспільного врядування.

Демократія — (від грец. *dēmos* — народ і *kratos* — влада) — політичний лад, порядок здійснення влади, спосіб управління суспільними справами за участю і в інтересах народу; практичне втілення ідеалів свободи, справедливості, рівності можливостей, людських прав; соціальна активність, участь громадян у здійсненні суспільних рішень, у житті громади, розв'язанні проблем.

Держава — політично організований народ (нація, суспільство), що здійснює суверенну волю і забезпечує свої національні інтереси на власній, історично визначеній території за допомогою інституту політичної влади.

Державна політика — (англ. — *public policy*) — сукупність дій державних органів влади, спрямованих на розв'язання певних суспільних проблем, регулювання суспільних відносин, збереження існуючого стану в суспільстві або цілеспрямоване його перетворення, забезпечення цілісності, взаємозв'язку і взаємодії окремих сфер суспільства.

Державний устрій України — територіальний устрій держави, тобто сукупність складових територій України; організація всього населення (титульного етносу, етнічних груп, націй в цілому) на певній території, тобто національний

устрій; територіальна організація влади.

Децентралізація — передача центром компетенції, ряду функцій і повноважень місцевим органам влади, які не підпорядковані центральній владі; правове відчуження повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи — місцевої влади.

Ефективність — співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами, яке може вимірюватись як у натуральних показниках (продуктивність праці), так і вартісних — якщо можливо дати грошову оцінку всім затратам і результатам.

Законодавча влада — одна з гілок єдиної, але функціонально поділеної державної влади, сутність якої полягає у здатності держави здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку людей та об'єднать за допомогою законів і правових актів, які приймаються представницькими органами влади.

Інституції — визначені людьми обмеження, які впроваджують стосунки між людьми. Вони складаються з формальних обмежень (правил, законів, конституцій), неформальних обмежень (норм поведінки, традицій, неписаних правил стосунків між людьми) та засобів їхнього забезпечення. Разом вони визначають структуру стимулів суспільства і, особливо, економік.

Конституція — (від лат. *constitutio* — організація, устрій, настанова) — основний закон держави, сукупність правових норм найвищої юридичної сили, які відрізняються від звичайних законів тим, що формулюють і затверджують найзагальніші, основоположні принципи державного ладу і правовий стан особи, визначають принципи й порядок утворення та діяльності органів влади й управління, їхню компетенцію, організацію та головні засади правосуддя, виборчої системи тощо.

Корупція — (від лат. *corruptio* роз'їдання, розбещування) — використання службового становища для досягнення особистих цілей через хабарництво та інші незаконні засоби.

Криза (політична) — надзвичайний стан окремої політичної інституції чи цілої політичної системи, що унеможливає їхнє подальше існування та функціонування й робить необхідним відповідні зміни. Державна (соціальна) криза виникає через глибинний конфлікт між суспільними верствами, що призводить до руйнування усталених структур життя спільноти. Причиною урядової кризи може бути недієздатність органів виконавчої влади або недовіра до уряду з боку представницько-законодавчого органу влади.

Критерії оцінювання — оцінювання програм за наступними показниками — ефективність; продуктивність; адекватність; справедливість; відповідність; результативність; економічність.

Людський розвиток — категорія, що її застосовує ООН для визначення ефективності зусиль тієї чи іншої держави в галузі соціальної політики. Показником цих зусиль є індекс людського розвитку, який фіксує рівень доходів населення, тривалість життя, рівень освіти громадян певної країни.

Ментальність — сукупність уявлень, поглядів, почувань спільноти людей певної епохи, географічного регіону, соціального середовища, особливий психологічний склад суспільства, що впливає на історичні та соціально-економічні процеси в суспільстві, державі.

Методи оцінювання — планування та оцінювання потреб; оцінювання процесу, впливу, результативності, ефективності.

Місцеве самоврядування — право територіальної громади — жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста — самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів держави.

Модернізація — (від франц. modernisation — оновлення) — 1) оновлення, удосконалення, надання будь-чому сучасного вигляду, переробка відповідно до сучасних вимог; 2) штучне перенесення сучасних понять, термінології на минулі часи, яким це не властиво.

Незалежна держава — держава, яка реалізує право і здатність самостійно, без втручання інших держав керувати своїм внутрішнім та зовнішнім життям.

Оцінювання — систематична оцінка операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики

Оцінювання суспільних перетворень в Україні — з'ясування реалій державної політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури політичного вибору альтернативи, застосування інструментів впровадження державно-політичного рішення в життя і встановлення меж дії/бездії політики тощо.

Парламентська республіка — різновид республіканської форми державного правління, характерною ознакою якої є формування уряду на парламентських засадах, коли він складається з представників однієї або кількох партій, що мають більшість у парламенті. Такий уряд є відповідальним перед парламентом і може бути відправлений ним у відставку. Парламент тут не тільки творить закони і приймає бюджет, а ще й спрямовує і контролює діяльність уряду. Такий стан справ ще називають парламентською відповідальністю уряду. У парламентській республіці може існувати й інституція президентства, як, приміром, у ФРН, Італії, Австрії. Президент, при цьому, є главою держави, вважається гарантом державної єдності і незалежності, проте фактичні його прерогативи тут суттєво обмежені і часто зводяться лише до суто представницьких функцій.

Підсумкове оцінювання — оцінювання, яке здійснюється по закінченні формування напрямів політики.

Поділ влади — провідний механізм функціонування державної влади в демократичному суспільстві, згідно з яким законодавча, виконавча і судова влади здійснюються різними людьми й різними державними органами на основі чіткого розподілу і суворого дотримання повноважень кожної з гілок влади.

Політика — (від грец. державна діяльність) — сукупність заходів та інституцій, з допомогою яких відбувається управління суспільними справами, задоволення окремих, корпоративних, групових інтересів, здійснюється узгодження окремих частин структурованого суспільства, координування інтересів різних соціальних груп, переважне задоволення інтересів панівних верств (через подання їх як загальних) та дійсне задоволення загальних інтересів. Сутність протиріччя політики як суспільного явища, в якому органічно поєднується боротьба та узгоджуюче управління, знайшло своє відображення в тому, що в англійській мові використовуються два дещо відмінні один від одного терміни для позначення окремих сторін цього протиріччя — policy та politics. Якщо

policy — це управлінський курс, стратегія діяльності, програма заходів, лінія поведінки (у цьому значенні говорять про зовнішню політику, політику в галузі освіти чи охорони здоров'я), то politics — це політична діяльність, політичні переконання, стиль і принципи поведінки політика, методи здійснення політики, політичне життя (в тому числі партійна політика).

Політична ідеологія — це політичні концепції, що відіграють інтегруючу роль щодо політичних рухів і зміщують наголоси від концептів до цінностей.

Політична культура — культура політичності — готовність і вміння людей виборювати здійснення своїх окремих інтересів, змагатися з іншими верствами й політичними силами за своє домінування, за переважний вплив на владу; вираження партикулярних інтересів, упереджених настроїв і вподобань людей, їхньої взаємодії із своїми опонентами. Учасники політичної взаємодії апелюють до влади як до найдієвішого засобу впливу на контрпартнера, прагнуть захопити її, щоб у такий спосіб подолати перешкоди в задоволенні своїх потреб, перемогти суперника.

Політична партія — (від лат. parties — частина, галузь, відділ) — добровільне об'єднання людей, що прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів. У демократичних суспільствах політичні партії відіграють важливу роль у формуванні і діяльності всіх ланок апарату державної влади.

Політична свідомість — опосередковане відображення політичного життя суспільства, суттю якого є проблеми влади, формування, розвиток і задоволення інтересів та потреб політичних суб'єктів; сукупність поглядів, оцінок, установок, які, відображаючи політико-владні відносини, набувають відносної самостійності.

Політична система — особливий тип соціальної системи, а саме такої яка задіяна у прийнятті владних публічних рішень; сукупність інститутів (таких, як парламенти, уряди, партії, чиновники і суди), які формують і втілюють в життя колективні цілі суспільства або існуючих в ньому груп.

Політичний інститут — форма організації і засіб здійснення спільної діяльності людей, що забезпечує стабільне функціонування політичних відносин.

Політичні інститути — сукупність суб'єктів, які беруть участь у політичному житті суспільства (органи державного управління, законодавчі органи, судові органи, політичні партії, рухи, фронти тощо).

Політичні норми — (від лат. norma — зразок, правило) — загальноприйняті, а також встановлені державою обов'язкові правила й порядок загального характеру, покликані сприяти регулюванню політичних відносин, забезпеченню їхніх змін та розвитку. У найзагальнішому розумінні норми являють собою необхідну умову суспільного розвитку, вони існують і виробляються в усіх сферах суспільної практики, в усіх видах суспільних відносин.

Політичні рішення — політична дія інформованого суб'єкта влади для реалізації певної мети, що передбачає оптимізацію зовнішніх і внутрішніх умов функціонування даного суб'єкта і визначення перспектив його подальшого розвитку.

Пострадянський перехідний період — процес переходу від радянської системи, де домінували монополітичні (вертикальні) структури, до ринкової еко-

номіки, ринкової демократії, в основу яких покладено конкурентні (горизонтальні) структури. Успіх цього процесу залежить від того, як швидко старі структури та старі інституції буде замінено новими структурами і новими інституціями.

Право — система встановлених або санкціонованих державою регулюючих суспільних відносин, загальнообов'язкових норм, дотримання і виконання яких забезпечується шляхом як переконання, так і державного примусу.

Правова держава — тип держави, основними ознаками якої є зв'язаність правом, верховенство закону, поділ влади, правовий захист особи, юридична рівність громадянина і держави.

Правова політика — політика держави, спрямована на забезпечення прав і свобод громадян, законності і правопорядку в суспільних відносинах.

Правосуддя — особлива функція держави, що здійснюється через розгляд і вирішення в судових засіданнях цивільних справ зі спорів, стосовних до прав та інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, громадських об'єднань та кримінальних справ і застосування встановлених законом карних заходів щодо осіб, винних у вчиненні злочину, або виправдання невинних.

Президентська республіка — різновид республіканської форми державного правління, для якої характерна значна роль президента в системі органів державного управління. Президент республіки має широке коло повноважень і прерогатив, він одночасно є главою держави і главою уряду, посада прем'єр-міністра при цьому, як правило, відсутня. Уряд у таких республіках формується позапарламентським шляхом — через призначення його членів президентом незалежно від партійного складу парламенту (той може тільки затверджувати склад уряду); міністри зобов'язані проводити політику, яка визначена президентом, і несуть відповідальність за її виконання в першу чергу перед ним. Характерною ознакою президентської республіки є чіткий поділ державної влади, за яким окремі її органи мають визначене коло повноважень і значну самостійність одне щодо одного.

Програма політична — перелік цілей, до здійснення яких прагне партія, та засобів їхнього досягнення, пропонованих нею шляхів здобуття суспільного добробуту. Це своєрідна хартія, в якій певна суспільна група проголошує свої ідеали, принципи та орієнтири діяльності, формулює образи досконалих моделей суспільного улаштування. Ці моделі визначають тактику практичної діяльності партій.

Пропорційна виборча система — порядок проведення виборів, коли голосування проводиться за багатомандатними виборчими округами та партійними списками, а його результати визначають у спосіб, відповідно до якого партія отримує кількість мандатів, що пропорційно відповідає кількості здобутих нею голосів. Пропорційна виборча система впроваджується у виборчій практиці з кінця XIX сторіччя і прийнята, зокрема, в таких країнах, як Швеція, Австрія, Бельгія, Норвегія, Данія, Нідерланди, Ізраїль та інші.

Регіоналізація — розвиток, зміцнення економічних, політичних та інших зв'язків між областями або державами, що входять до одного регіону, виникнення регіональних об'єднань держав.

Регіоналізм — (від англ. regional, від лат. regionalis — місцевий, обласний) — врахування національних, економічних та інших особливостей, притаманних

певному регіону тієї чи іншої країни; політика, спрямована на об'єднання групи держав певного регіону, залежних одна від одної в економічному, політичному та воєнних аспектах.

Результативність — це міра досягнення проголошених цілей політики, яка показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей.

Ресурси — матеріальні засоби, цінності, запаси, кошти, які в разі потреби можна використати (наприклад, природні, матеріальні, трудові, фінансові).

Реформа — (від лат. *reformo* — перетворюю, поліпшую) — 1) перетворення, зміна, нововведення, яке не знищує основ існуючої структури; 2) Політичне перетворення, заміна, що їх здійснює пануючий клас, не зачіпаючи основ існуючого ладу.

Ринкова економіка — економіка, яка розвивається за законами товарного господарства і ринку як саморегульована система. Такими є закони вартості, попиту і пропозиції. Вони регулюють ціни, що встановлюються вільно і збалансовують попит і пропозицію, відхиляючись в свою чергу, в той чи інший бік під впливом змін співвідношення між ними.

Соціальна держава — держава, яка спроможна проводити соціальну політику на сучасному рівні, піклуватися про працевлаштування, додержання реальних прав людини, забезпечувати систему соціального захисту населення.

Соціальна допомога, захист — піклування держави, суспільства про громадян, які потребують допомоги, підтримки з огляду на вік, стан здоров'я, соціальний стан, недостатню забезпеченість засобами існування, або їхню відсутність. Соціальний захист реалізується у вигляді пенсій, матеріальної допомоги, догляду за хворими, піклування про дітей.

Соціальна політика — комплекс соціально-економічних заходів держави, підприємств, організацій, спрямованих на послаблення нерівності в розподілі доходів та майна, на захист населення від безробіття, підвищення цін, знищення трудових заощаджень та ін. Основним суб'єктом С. с. (як і будь-якої політики) є держава. У процесі демократизації суспільства суб'єктами С. с. стають політичні партії, профспілки, місцеві органи влади, союзи підприємців, громадські організації. Важливі об'єкти С. с. — працездатне і непрацездатне населення.

Соціальна ринкова економіка — це соціально-економічний устрій, економічну основу якого становить ринок, але він не може розв'язати багатьох соціальних проблем, а тому вдається до послуг держави. Концепція «соціальної ринкової економіки» знайшла найбільш послідовне своє втілення в моделі «соціального ринкового господарства» у повоєнній Німеччині. Економічний і соціальний «порядок», що утворився у ФРН, був названий «синтезом нового типу». Такий «синтез», з одного боку, точно встановлював межі діяльності держави, в економіці в такий спосіб, щоб водночас уникати небажаних наслідків «хаотичного розвитку», а з другого — запобігати формуванню централізовано-адміністративної системи. Метою нового устрою було створення вільного, економічно ефективного, соціально справедливого господарчого і суспільного «порядку».

Соціальна справедливість — одна з найважливіших цінностей життя суспільства, що передбачає урівноваженість прав і обов'язків громадян, а також інтересів суспільства, колективу і окремої особи; наявність рівних можливостей для реалізації потреб, своїх здібностей індивідом. Забезпечення С. с. у періоді

економіки передбачає передусім забезпечення можливості розвитку всіх здібностей особи у виборі відповідного виду трудової діяльності.

Соціальне ринкове господарство — певна соціально-економічна політика, яка поєднує в собі принципи свободи на ринку з принципом соціального вирівнювання, тобто поєднання «вільної конкуренції» з «соціальною справедливістю».

Соціальне страхування — система матеріального забезпечення найманих працівників у старості, у разі хвороби, безробіття, втрати працездатності чи годувальника. С. с. у певних формах здійснювалося у всіх формаціях. Найважливіший структурний елемент системи С. с. — пенсійне забезпечення.

Соціально-економічні функції держави — основні види соціально-економічної діяльності держави, що передбачають її вплив на певні об'єкти і процеси з метою подолання найважливіших недоліків ринкової системи саморегулювання економіки та пристосування сучасної економічної системи до нових потреб часу та умов.

Споживання — кінцева фаза суспільного відтворення, в якій суспільний продукт використовується для задоволення потреб населення. Розрізняють виробниче і невиробниче споживання.

Способи проведення оцінювання — залучення до роботи експерта як штатного працівника; звернення до сторонньої дослідно-оцінювальної чи консалтингової організації; оголошення конкурсу на проведення оцінювання за допомогою спеціальної процедури; проведення оцінювання вченим-дослідником з академічного середовища (як підтвердження правильності теорії на практиці) і звернення по субсидування за результатами оцінювання.

Стабілізація економіки — комплекс заходів держав і національних урядів з метою недопущення або послаблення економічної кризи, підтримання стабільних темпів виробництва, зайнятості та цін.

Стимулювання економічне — економічне спонукання, використання матеріальних ресурсів з тим, щоб виробники, споживачі, покупці, поводитися належним чином, а, отже, особи, що застосовують стимулювання, мали з цього вигоду.

Стійкий стан виробництва — стан виробництва, що визначається як відношення між темпами виготовлення, реалізації та споживання продукції і є функцією умов рівноваги.

Стратегія — визначення мети, завдань суспільно-політичних перетворень, розподіл ресурсів для їхнього здійснення і напрямків використання.

Суверенна держава — держава, яка здійснює самостійність, неподільність, верховенство законодавчої, виконавчої та судової влади в межах її території, незалежність від зовнішнього впливу інших держав, самостійність у здійсненні зовнішніх стосунків

Судова влада — одна з трьох гілок державної влади, яка покликана запобігати можливості змови чи протистояння двох інших гілок влади і забезпечувати суворе дотримання діючих в суспільстві Конституції законів, і здійснювати покарання за їхнє порушення.

Судова система — система спеціальних державних органів, що здійснюють судову владу. Судова система України передбачається і закріплюється Консти-

туцією України, законодавчими актами про судоустрій та окремі органи й інститути судової влади.

Судово-правова реформа в Україні — частина загальносуспільних перетворень, спрямованих на вдосконалення і демократизацію судової системи, забезпечення її реальної незалежності, створення системи судових установ, правоохоронних органів та професійних правозахисних організацій, здатних на високому рівні забезпечувати належний захист прав і свобод людини і громадянина.

Судоустрій — організація судової влади, забезпечення діяльності судів, здійснення суддівського самоврядування як гарантії забезпечення незалежності суддів та судів.

Судочинство — (букв. провадження в суді) — сукупність процесуальних (процедурних норм), які визнають порядок діяльності при відправленні правосуддя, права учасників процесу, гарантії їхніх прав тощо.

Суспільне життя — процес існування, розвитку і взаємодії соціальних суб'єктів (осіб, соціальних спільностей), що відбувається в конкретно-історичних умовах і характеризується певною системою форм діяльності, відносин, спілкування і духовного освоєння та перетворення людиною дійсності.

Суспільні відносини — відносини, що складаються між людьми та групами в процесі їхньої взаємодії з приводу основних сфер життєдіяльності (економічної, політичної, духовної).

Суспільство — якісно відмінне від природи, надскладне, багатомірне, внутрішньо розгалужене і водночас органічно цілісне утворення, що постає як сукупність історично сформованих способів і форм взаємодії і об'єднання індивідів та їхніх груп, в яких знаходить своє втілення всебічна і багаторівнева взаємозалежність людей.

Трансформація — зміна форми, виду, характеру суспільства, правил, норм і механізмів функціонування.

Третій сектор — сукупність неурядових, недержавних, неприбуткових організацій (NGOs), які називають «третім сектором» після державного та комерційного секторів. «Третій сектор» вважається основою демократичного громадянського суспільства, оскільки саме через недержавні організації соціально активні громадяни можуть реалізувати свої пропозиції щодо поліпшення ситуації у державі, впливати на процеси в ній, на формування політичного порядку денного. Організації «третього сектора» здатні мобілізувати і спрямувати активність мас на розв'язання актуальних проблем життя, тим самим знижуючи напругу в суспільстві.

Третій шлях — пошуки соціал-демократами і лібералами нового шляху суспільного розвитку вилилися у творення концепції «третього шляху». Новітні ідеологічні течії, породжені загальною суспільною кризою, стали втіленням на рівні практичної політики теоретичного пошуку нового соціального ідеалу. До того людство йшло шляхом капіталістичного розвитку суспільства і була невдала спроба комуністично-соціалістичного напрямку. Феномен «третього шляху» став певною мірою продовженням неоліберальної хвилі та ідеологією сучасної лейбористської партії Великобританії.

Унітарність — (від лат. unitas — єдність) — форма державного устрою, яка базується на зверхності суверенітету (верховної влади) держави над адміністра-

тивно-територіальними або національно-територіальними одиницями (облас-
тями, департаментами, провінціями тощо), на які вона поділена.

Федерація — (від лат. *federatio* — союз, об'єднання) — форма децентралізо-
ваного державного устрою, за якої ознаки державного утворення притаманні як
державі в цілому так і її складовим частинам (штати, провінції, кантони, землі,
республіки тощо), що вважаються суб'єктами федерації, а вищі органи як дер-
жави в цілому, так і суб'єктів федерації мають широку сферу власної виключної
компетентності.

Формальне оцінювання — отримання інформації, яка забезпечує зворот-
ний зв'язок під час процесу розробки напрямку політики, що сприяє поліпшен-
ню оцінювання.

Функції оцінювання — забезпечення достовірною та обґрунтованою інфор-
мацією щодо проведення державної політики, тобто окреслення деяких рамок,
в яких потреби, цінності та можливості реалізуються через дію політики (за та-
ких умов оцінювання показує межі політики, в яких досягаються конкретні
цілі); сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору
суспільних цілей; допомагає використанню аналітичних методів, включно з
визначенням проблем та виробленням рекомендацій для інших напрямів
політики (результат оцінки, що демонструє неадекватне здійснення політики,
може призвести до реструктуризації проблем політики або перегляду цілей);
сприяє визначенню нових та перегляду існуючих альтернатив суспільного роз-
витку: відмові від попередньо прийнятої альтернативи політики або заміні її
іншою.

Функції політичних партій — постійно повторювані ролі, які партії викону-
ють в політичній системі суспільства.

Централізація — (від лат. *centralis* — серединний, центральний) — політич-
ний процес, на основі якого формується централізм як управлінська політична
система з властивими їй вертикальною структурою й субординацією, концент-
рацією влади в єдиному центрі.

ЗМІСТ

Вступ	3
Розділ 1. Стратегія суспільних реформ в Україні	4
1.1. Загальносвітові тенденції суспільного розвитку і Україна	4
1.2. Стратегія трансформації українського суспільства	10
1.3. Конституційно-правові та організаційно-управлінські засади реформування українського суспільства	20
Розділ 2. Реформування політичної системи суспільства	26
2.1. Поняття, структура та функції політичної системи	26
2.2. Етапи становлення політичної системи сучасної України	32
2.3. Пріоритети реформування політичної системи України	35
Розділ 3. Основні напрямки реформування соціально-економічної сфери» ..	46
3.1. Підсумки соціально-економічних реформ в Україні	46
3.2. Завдання соціально-економічного реформування українського суспільства у контексті європейського вибору	50
3.3. Основні напрями соціально-економічних реформ в Україні	54
3.4. Тіньова економіка та корупція як чинники гальмування соціально- економічного розвитку держави	59
3.5. Формування сучасного економічного світогляду — складова соціально-економічного реформування	63
Розділ 4. Державний устрій і адміністративно-територіальна реформа ...	70
4.1. Питання про державний устрій України в історії політичної думки	70
4.2. Державний устрій в системі державного ладу України	78
4.3. Поняття і види державного устрою	80
4.4. Основні напрямки організації, розвитку і вдосконалення державного устрою України	85
4.5. Реформування адміністративно-територіальної системи в Україні	90
Розділ 5. Судова реформа в Україні: зміст і особливості	96
5.1. Місце судової влади в системі державно-владних відносин	96
5.2. Становлення і розвиток судової системи в незалежній Україні	101
5.3. Основні напрямки реформування судової системи України в умовах євроінтеграційного вибору	108
Розділ 6. Політичні партії та громадські організації в процесі суспільного реформування	118
6.1. Політичні партії і їхня роль у суспільному реформуванні	118
6.2. Політичні партії і шляхи розвитку суспільства	129
6.3. Роль громадських організацій у суспільному реформуванні	134
6.4. Участь громадсько-політичних організацій у творенні громадянського суспільства	145

Розділ 7. Оцінювання політики суспільних перетворень в Україні	157
7.1. Оцінювання суспільних перетворень як процес та його функціональна визначеність	157
7.2. Цільова узгодженість процесу оцінювання	164
7.3. Критерії та методи оцінювання суспільних перетворень	167
7.4. Ефективність і результативність оцінювання суспільних перетворень ..	174
7.5. Соціально-психологічні особливості оцінювання. Короткий приклад побудови методичної схеми оцінювання суспільних перетворень	179
Глосарій	187

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

ГОНЮКОВА ЛІЛІЯ ВАСИЛІВНА
ЛОГУНОВА МАРІЯ МИКОЛАЇВНА
ПРЕН МАРІЯ ІВАНІВНА
РЕБКАЛО ВАЛЕРІЙ АНДРІЙОВИЧ
ТЕЛЕСУН СЕРГІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ
ТЕРТИЧКА ВАЛЕРІЙ ВОЛОДИМИРОВИЧ
ШАХОВ ВАЛЕРІЙ АНДРІЙОВИЧ

СУСПІЛЬНО-ПОЛІТИЧНІ РЕФОРМИ

Навчальний посібник

Керівник видавничих проектів — *Б.А. Сладкевич*
Комп'ютерна верстка — *С.С. Думанецька*
Редактор — *Ю.Г. Попсуєнко*
Дизайнер обкладинки — *Б.В. Борисов*

Підписано до друку 26.01.04. Формат 60x84 1/16.
Друк офсетний. Гарнітура PetersburgC.
Умовн. друк. арк. 12.44. Умовн. вид. арк. 12.7.
Наклад 500 прим.

Видавництво «Центр навчальної літератури»,
вул. Електриків, 23, м. Київ, Україна, 04176
т. 451-65-95, 416-20-63, 416-04-47, т/ф 416-01-34
e-mail: Office@uabook.com, Meteor@uabook.com
сайт: www.cul.com.ua