

32.001.73

Українська Академія державного управління
при Президентові України

**Концептуальні засади
реформування
політичної системи в Україні.
Стан і перспективи розвитку
політичних наук**

Київ
Видавництво УАДУ
2001

УДК 35.001.73(477)(046)(082)

К 64

К 64 Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук: Матеріали “круглого столу”, Київ, 13 квіт. 2001 р. / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 264 с.

ISBN 966-619-022-2

У збірнику розкриваються історичні передумови та теоретичні основи реформування політичної системи України, висвітлюються шляхи вдосконалення та оптимізації владних відносин, аналізується стан і перспективи розвитку політичних наук, обґрунтовується їх роль у вирішенні завдань системної трансформації українського суспільства.

77)(046)(082)

ал.
УАДУ, 2001

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ. СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНИХ НАУК

*Микола Слюсаревський,
кандидат психологічних наук,
керівник управління з питань політичного аналізу
та планування Головного управління
з питань внутрішньої політики
Адміністрації Президента України*

Вступне слово

Ми з Вами причетні до непересічної події, що відбувається в межах заходів згідно з розпорядженням Президента України. “Круглі столи”, що проходять в усіх регіонах держави в межах підготовки до всеукраїнської науково-практичної конференції “Нові політичні реалії України на рубежі тисячоліть”, є реалізацією визначеної Президентом України стратегічної лінії на реформування політичної системи суспільства. Про виняткову увагу керівництва держави до цього заходу свідчить той факт, що на сьогоднішній день видано чотири розпорядження Президента України щодо підготовки й проведення даної конференції. Організація “круглих столів” має на меті розробку конкретних пропозицій щодо концепції реформування політичної системи України, проект якої буде винесено для обговорення на всеукраїнську науково-практичну конференцію робочою групою на чолі з віце-президентом НАН України І.Ф. Курасом.

Хотілося б наголосити на тому, що активність у напрямі реформування політичної системи України ні в якому разі не є елементом ситуативного реагування на загострення суспільно-політичної ситуації, яке ми спостерігаємо останнім

часом. Потреба в реформуванні політичної системи суспільства була усвідомлена на найвищих рівнях державної влади ще задовго до відомих подій. Тому бажано, щоб питання, винесені сьогодні для обговорення, розглядалися не лише з точки зору сьогоднішніх кризових політичних явищ, а з націленістю на перспективу розвитку політичної системи незалежної, демократичної, суверенної, правової, соціальної держави, якою Україна проголосила себе в новій Конституції. Зрозуміло, що коли в процесі дискусії будуть запропоновані конкретні пропозиції щодо виходу із сьогоднішньої кризової ситуації, це буде корисним і цінним, проте головне завдання нашої роботи - обговорення фундаментальних проблем реформування політичної системи суспільства. Тим більше, що засідання нашого "круглого столу" серед інших п'яти "круглих столів", що відбуваються в регіонах України, посідає особливе місце. Мова має йти саме про концептуальні засади реформування політичної системи і, що не менш важливо, про стан і перспективи розвитку політичних наук, які власне й повинні напрацьовувати ці концептуальні засади.

Коротко поінформуємо вас про тематику круглих столів, що відбулися в регіонах України в ці дні. У Дніпропетровську відбулось засідання "круглого столу" на тему "Зовнішні та внутрішні чинники розвитку політичної ситуації в Україні: Україна і світовий політичний процес", у Донецьку та Одесі - "Модернізація політичних інститутів та оптимізація взаємовідносин між суб'єктами політичного процесу", "Партії і майбутні вибори 2002 року", в Івано-Франківську - "Політичний процес і гуманітарні проблеми", у Харкові - "Шляхи формування громадянського суспільства в Україні: забезпечення права людини на свободу слова та інформації". Отже, розглянуто важливі питання політичного розвитку, однак вони все ж часткові, не загальні. У нас мова йтиме про проблеми дійсно принципові, і це закономірно, оскільки ви представляєте переважно столичну науку, у певному розумінні інтелектуальний цвіт сучасної політичної науки, і найважливіша місія закономірно покладається на сьогоднішнє обговорення.

Звертаюся до всіх учасників зібрання з проханням вести мову конкретно, не применшувати проблему, пропонувати дійсно фундаментальні шляхи й підходи до реформування

політичної системи, недосконалість якої сьогодні цілком очевидна. За браком часу не буду спинятися на деталях, зазначу лишень головне. Наша політична система складалася значною мірою стихійно, еkleктично, внаслідок досягнення політичних компромісів і певний час гарантувала спокій і стабільність у державі, але разом із тим підклала під них міни уповільненої дії. Із цього випливає висновок, що в подальшому будувати політичну систему стихійно, без певного визначеного плану, недоцільно. Неможливо також здійснювати її реформування без заздалегідь визначеної науково розробленої концепції.

Першим принциповим кроком, першою спробою на шляху реформування політичної системи України був Всеукраїнський референдум 2000 року. Проте ця спроба була здійснена без чітко визначеного плану, без детально опрацьованих ймовірних наслідків, результатів і можливого перетину подій, які могли виникнути на шляху впровадження реформ. Наведу лише один приклад. Сьогодні досить популярною є ідея мораторію на зміни в Конституції України. Але постає питання, що робити з народним волевиявленням, висловленим у процесі референдуму. У десятках листів, які щодня надходять на ім'я Президента України, люди запитують главу держави з приводу результатів референдуму: "Коли буде реалізовано його результати?". Наші засоби масової інформації інколи досить специфічно висвітлюють сучасну політичну ситуацію, не помічаючи, що обурення суспільства існує не тільки з приводів, які декларує політична опозиція, але й з інших, зокрема, із приводу відсутності реалізації результатів референдуму. Це підтверджують і соціологічні дослідження, і пошта, яка надходить на адресу Л.Д.Кучми. Отже, проблема на сьогодні існує, вона досить складна, тому при обговоренні питань "круглого столу" на це треба звернути увагу. Проте, якщо дивитись на перспективу, слід зазначити - без науково обгрунтованої стратегії реформування політичної системи суспільства подібні колізії виникатимуть не раз. Наше завдання якраз і полягає у виробленні пропозицій щодо такої стратегії. Із цим хотів би побажати плідної праці в роботі "круглого столу" й успіхів на шляху її вироблення і практичного втілення.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ТА ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ РЕФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ

Іван Курас,

доктор історичних наук, професор,

віце-президент НАН України,

директор Інституту політичних

і етніонаціональних досліджень НАН України

Політичні трансформації сучасного суспільства

Шановні колеги, вельмишановні друзі!

Насамперед хочу сказати про політичні трансформації і розвиток політичних наук в цьому зв'язку. Причому не просто про політичні трансформації, а як ці трансформації співвідносяться між собою у більш широкому сенсі - як суспільні трансформації, бо політичні є тільки їх частиною. А також як все це співвідноситься з тим, чим ми з вами займаємося - політичними науками. Які тут є питання - наукові, організаційні, кадрові, концептуальні?

Передусім слід відзначити (знову ж таки ця тема для можливої дискусії) те, що ми за 10 років незалежності практично не займалися проблемами методології і концептуальних досліджень політичних наук. У нас не було широких обговорень, ми не проводили загальноукраїнських конференцій, дискусій, які були б присвячені цій кардинальній проблемі розвитку суспільства і суспільних наук загалом.

Чи є це випадковим? Думаю, що ні. У Національній академії наук у грудні 2000 р. проводилися загальні збори, на яких було розглянуто тему "Суспільні трансформації і суспільні науки". І дуже приємно, що було про що сказати, оскільки багато наших інститутів, кафедр вищих навчальних закладів дійсно працювали над цією тематикою, але працювали, так би мовити, в автономному режимі. Особливо хочеться відзначити дослідження справді фундаментального характеру Інституту філософії НАН України, який чимало зробив для з'ясування питань сучасного політичного і суспільствознавчого дискурсу, для дослідження сучасного змісту проблем методології і концептуальних підходів до загальнофілософських доктрин і конкретних наук. Багато зроблено Інститутом соціології в цьому напрямі. І якщо вже підходити ближче до проблем політичних наук, то варто поставити на обговорення наступне питання: чи можемо ми сьогодні стверджувати, що у нас в країні твердо стала на ноги політична наука? Є установи, є наш Інститут, є низка недержавних інститутів, політологічних центрів, які виконують справді важливу функцію у суспільстві - наукову, прогностичну і, так би мовити, консалтингову функцію, а також прикладну, що особливо відчутно в часи передвиборчих кампаній. На сьогодні ми маємо низку серйозних публікацій з цієї проблематики. Серед присутніх багато авторів підручників та курсів лекцій з політології і проблем історико-методологічного характеру.

Однак стверджувати про наявність сьогодні повноцінної політичної науки, яка відповідає світовому рівню, було б трохи передчасно. І на це є певні причини і пояснення. Якщо в державах з розвинутою демократією ці науки вже функціонують понад 100 років, то ми фактично маємо справу з новим науковим напрямом у нашій державі. Звичайно, за десятиріччя зроблено чимало. Але звідси випливає ще одне питання - як співвідносився процес суспільних та політичних трансформацій з розвитком політології, політичних досліджень в Україні? Чи випереджав стихійний процес, своєрідний броунівський рух у політичному житті нашої країни розвиток досліджень? Чи навпаки, наші науки якимось чином проклали шлях, узагальнювали суспільні явища, співвідносили ці процеси із світовим досвідом, з європейсь-

ким зокрема, і застерігали від можливих помилок, підказували практичні кроки? Якщо так поставити питання, то абсолютно стверджувального висновку робити не можна. У якійсь частині, якихось компонентах відповідь позитивна, але загалом, очевидно, це було б передчасно.

Варто сказати ще про те, що ми практично не мали до теперішнього часу жодних наукових праць, жодних розробок на рівні монографічних, які б стосувалися прогностичних функцій наших суспільних наук, політичної науки зокрема. Лише нещодавно вийшла друком цікава праця В.Я.Матвієнка, яка так і називається - "Прогностика". Вона дає підстави для того, щоб ми дійсно могли опрацювати цю тему стосовно розвитку політичних наук загалом.

У цьому зв'язку постає питання про етапи розвитку політичної системи. Я погоджуюсь із шановним М.М.Слюсаревським, який сказав про те, що проблема реформування політичної системи сьогодні загострилася не лише під впливом тієї ситуації, яка нині реально склалася в Україні. Ця проблема належить до тих, до вирішення яких не зверталися в минулому на системному рівні.

У публікаціях учених і практичних політиків є спроби такої періодизації. Можна послатися на відому публікацію В.В.Медведчука, який виділяє за ці 10 років два етапи. Перший він називає романтичним етапом і починає його з 1990-1991-го та продовжує до кінця 1999-го року. Є група авторів, яка поділяє такий підхід, таку періодизацію, і є трохи інший, більш диференційований підхід, який ділить цей період на три етапи. Перший - з 1991-го і до 1994-го року - теж вважають романтичним, який завершився прозаїчно-достроковими парламентськими і президентськими виборами. Другий етап - з 1994-го і до 1999-2000-го року - називають прагматичним майже всі автори, тут розбіжностей немає. Оскільки дійсно йшли пошуки і вироблення шляхів реформування суспільства, в тому числі політичної системи. Тут одне від одного відокремити практично неможливо. І третій етап, пов'язаний із підсумками президентських виборів 1999 р., на якому значною мірою було усунуто багато суперечностей і гострих проблем. Але сьогодні багато з них загострилися ще більше

і сконцентрувалися на тих суперечностях, які ми мали, усяд-кували та трансформували за ці 10 років. Спробою їх розв'язання став референдум 2000 р. і все те, що відбувається після референдуму аж до сьогоднішнього дня. Цей етап можна назвати реалістичним і бажано, щоб він був таким насправді. Але якщо проаналізувати все, що сьогодні відбувається у суспільстві, якщо не підігравати жодній з тих сторін, які протистоять одна одній (йдеться про владу загалом, всі її гілки і опозицію), то часто якраз і не вистачає цієї риси, цього реалізму не тільки в оцінці того, що відбувалося раніше і сьогодні, але і шляхів подолання цієї кризи. Тому почекаємо ще трошки. Нехай цей період стане історичним і ми йому назву обов'язково знайдемо. Та, зрештою, справа не в назві, а в суті. Адже це дійсно якісно новий етап. Багато політологів, які слідкують за пресою, за публікаціями, за гарячими дискусіями, які точаться, вважають, що Україна має всі підстави вийти оновленою з цієї кризи. Адже криза - не таке страшне слово, як комусь здається. Криза - це звичайний стан подолання суперечностей. Якщо організм живий, а тим більше має потенції для свого розвитку, для прогресу, то він завжди виходить з кризи оновленим і більш міцним, більш дієздатним. Це банальні речі, і про них не варто детально говорити. Тому такий прогноз не є дуже оригінальним.

Що стосується реальних шляхів оптимізації виходу з цієї кризи, то існує багато проблем. І наш "круглий стіл" міг би допомогти оцінити можливі шляхи, запропонувати конкретні речі під кутом зору оптимізації трикутника. Як його назвати? "Бермудським", звичайно, не можна, але це трикутник, який за всі ці роки не може визначити, який він є за своєю формою. Мається на увазі президентська гілка влади чи президентська інституція, а також уряд і парламент.

Про судову владу теж треба поговорити детальніше. Останнім часом Верховна Рада проголосувала за новий Кодекс "Про судоустрій", навколо якого відразу ж виникли гострі колізії і який сприймається не всіма гілками влади. Тому конфігурація цього трикутника чи чотирикутника у нас набуває визначального характеру для пошуку виходу з кризи і подальших шляхів гармонізації владних стосунків.

Якщо говорити про інші законодавчі акти, які сьогодні або прийняті у першому чи другому читанні, або лежать на підписі у Президента, то від них теж дуже багато залежить. Йдеться про закони “Про вибори”, “Про політичні партії”, про інші компоненти політичної системи нашої держави, які сьогодні неоднозначно сприймаються різними гілками влади, не кажучи вже про політичні партії. Останні роблять сьогодні спробу знайти певний консенсус шляхом об’єднання в блоки, особливо напередодні парламентських виборів. І це цілком зрозуміло.

Принагідно хочеться висловити своє бачення і пропозиції щодо функціонування політради, яка утворена Президентом України. Очевидно, назва “Політична Рада” передбачає більш широке представництво в такому органі всіх компонентів політичної системи нашої держави. На сьогодні там представлені виключно політичні партії. У такому разі точніше було б називати її Радою політичних партій. І тоді це відповідатиме змісту і характеру винятково важливої роботи, яка покладається на цей орган. А в такому варіанті він просто не відповідає своїй назві. Очевидно, саме тому Л.Д.Кучма, виступаючи нещодавно на загальних зборах НАН України, серед багатьох інших важливих проблем, які він там порушив, нагадав про проблему політичних наук. Треба підкреслити, що вперше на рівні глави держави було сказано про політичні науки та про наші з вами обов’язки, про необхідність підтримки з боку держави розвитку політичних досліджень в Україні. Були висунуті деякі пропозиції, як це зробити, яким чином піднести роль існуючих інституцій чи може навіть створити якийсь новий державний заклад. Очевидно, йдеться про перетворення нині існуючої на громадських засадах Української академії політичних наук у державну інституцію. І це справді важливо і своєчасно.

Серед інших пропозицій була висловлена ідея створення Громадської ради як вищого експертного органу, який повинен оцінювати законодавчі акти, давати експертні оцінки. Цей орган має складатися з найбільш авторитетних людей держави, причому не тільки політиків. Саме Громадська рада повинна стати ще одним містком між владою і суспільством. Це надзвичайно плідна думка і конструктивна пропо-

зиція. Ці пошуки і пропозиції спрямовані саме на те, щоб знайти вихід із нинішнього становища. Під цим кутом зору нам теж варто подумати, що можна запропонувати і, головне, які пропозиції міг би висловити наш “круглий стіл” для вищих органів державної влади і управління України.

Ось цьому приклад. Уже давно і дуже ретельно опрацьовується концепція регіональної політики нашої держави. З метою гармонізації відносин між центром і регіонами у всьому спектрі питань Інститут політичних і етнонаціональних досліджень і Одеський національний університет запропонували провести восени 2001 р. загальноукраїнську наукову конференцію, яка була б присвячена саме цій проблемі. Причому в центрі уваги мають стояти не тільки проблеми бюджетних дискусій, які щороку актуалізують це питання при формуванні і прийнятті бюджету. Повинна також врахуватися економічна, мовна, етнічна та інші специфіки регіонів. Про це згадується тому, що не варто обмежувати дискусію з приводу концепції реформування політичної системи України лише червневою. Йдеться про продовження кваліфікованого обговорення проекту концепції і після цього.

Не треба бути великим прогностистом, щоб зрозуміти, що проект ніколи не буде задовольняти всіх учасників дискусії, навіть якби він був геніальним. Але якісь загальні, концептуальні підходи все ж таки могли б бути апробовані на авторитетному рівні, за участю керівництва держави і вчених, а вже потім винесені на широке обговорення громадськості, на наукових конференціях, які проходять після цього. В такому разі десь восени можна було б запропонувати більш виважений, доопрацьований проект на схвалення вищого керівництва України, і після цього покласти цей документ в основу правових актів, дій гілок влади, гармонізації їх взаємовідносин.

Щодо наших політичних наук, то тут теж є над чим подумати. Мова йтиме про кадрове забезпечення і проблеми координації. Ми маємо тут дуже серйозні проблеми. Це може здаватися комусь дивним, але на сьогодні в Україні немає міністерської чи наукової інституції, яка б могла дати відповідь на одне дуже просте питання: скільки у державі на сьогоднішній день політологів, скільки кафедр? Ніхто не знає,

такої цифри немає. Це стосується і державної системи вищої освіти. Академічні заклади легше назвати, громадські теж “на слуху”, вони всім відомі і їх не так багато. А от який стан справ у вищій школі? Там є “чисті”кафедри політології, є змішані, є етнополітологія як новий напрям, інші суміжні дисципліни, але така статистика відсутня. Є інформація, що державне замовлення на підготовку політологів нині становить 270 чоловік на рік, і підготовку таких кадрів здійснюють 11 університетів.

Таким чином, на сьогодні кожний класичний університет має відповідні кафедри, а може й не одну, як у Київському Національному університеті. Кафедри політичних наук або політології є в низці інших університетів, і, за інформацією заступника міністра, близько 30% державних вищих навчальних закладів мають у своєму складі кафедри політичних наук з різними назвами.

Тепер щодо більш точних даних про якісний склад. На 1 січня поточного року, за даними ВАК України, у нас налічується 40 докторів і 186 кандидатів політичних наук. Виходить, що за рік захищається близько 3-4 докторських і 18-19 кандидатських дисертацій саме із цих спеціальностей. Але останнім часом намітилася тенденція до зниження цих показників. Починаючи з 1997 р. і до кінця 2000 р., із різних спеціальностей політичних наук було захищено лише 3 докторські дисертації і 50 кандидатських. В Україні на сьогодні діє 4 спеціалізовані вчені ради із захисту докторських і кандидатських дисертацій і 2 спеціалізовані ради із захисту кандидатських дисертацій з політичних наук. Отож ми маємо справу з динамікою, яка не дає підстав для великого оптимізму.

Які теми переважають у дисертаційних дослідженнях, що хвилює наших колег? Дуже добре, що звернули увагу на теоретико-методологічні проблеми. Умовно можна сказати, що вони наближаються до такої спеціальності, як філософія політики. Водночас політологія, хоча вона спирається на ґрунтовну філософську і соціологічну теорію, є не тільки і не стільки теоретичною наукою, скільки практичною, точніше практично-прикладною. У цьому плані у нас суцільна біла пляма, якщо не брати до уваги політичну публіцистику. Нам треба скоординувати зусилля і визначити державний центр як координуючий на базі і НАН України, і університетів.

У підсумку варто сказати, що немає потреби докладно роз'яснювати структуру і зміст тієї концепції, над якою зараз працює творчий колектив. Ця робота в стадії розгортання і доповідати про те, що буде в підсумку, було б передчасно і не зовсім коректно. Можна тільки сподіватися, що всі конструктивні пропозиції, висловлені учасниками “круглого столу”, будуть ретельно вивчені і враховані.

*Петро Ситник,
доктор філософських наук,
головний консультант
Національного інституту
стратегічних досліджень,*

Ідеологічні засади розвитку українського суспільства

Після проголошення незалежності перед Україною об'єктивно постала проблема національної самоідентифікації, яка потребує насамперед визначення основного принципу життєдіяльності нації (національної ідеї), стратегічної мети історичного поступу, шляхів і засобів досягнення поставлених цілей, основних соціальних і політичних сил, спроможних виступити носієм національного прогресу.

Розгорнута відповідь на ці питання мала б становити зміст української ідеології, оскільки основні завдання, які вона покликана виконувати, це:

1. На основі об'єктивної наукової картини дійсного стану суспільного життя та наявних панівних інтересів визначити стратегічну мету суспільного розвитку на нинішньому історичному етапі.

2. Відшукати засоби та шляхи здійснення наміченої стратегічної мети.

3. Визначити суб'єкти (соціальні та політичні сили), спроможні реалізувати стратегічну мету.

4. Створити конкретну політичну програму суспільних перетворень відповідно до поставленої мети.

5. Розробити механізм політичної боротьби за реалізацію намічених перетворень (тобто розробити стратегію і тактику).

6. Запропонувати найбільш ефективні способи впливу на масову свідомість (просвітницькі заходи, агітація, пропаганда, спеціальні інформаційні операції тощо).

7. Консолідувати усі зацікавлені соціально-політичні сили, спрямувати їх активність на виконання програмних цілей.

Залежно від специфіки вирішення цих завдань (особливо трьох перших, оскільки решта є, по суті, похідними від них) постає певний тип ідеології: лібералізм, консерватизм, комунізм, анархізм, фашизм, соціал-демократизм, націоналізм, християнський соціалізм, неоконсерватизм тощо. І дивним, на перший погляд, є той факт, що Україна, маючи багатий історичний досвід ідеологічної боротьби і гостру потребу в чіткій концепції національного розвитку, не спромоглася поки що її виробити. Більше того, до цього часу точаться дискусії, висловлюються сумніви щодо доцільності вироблення загальної ідеологічної платформи здійснюваних у суспільстві трансформаційних процесів. Дається взнаки недавнє радянське минуле. Тодішня тотальна ідеологізація усіх сфер життя після краху комуністичної ідеології викликала негативне, упереджене ставлення до будь-якої ідеології взагалі. Настанова української громадсько-політичної й наукової думки на деідеологізацію та плюралізм, проголошена на початку 90-х рр., незабаром обернулася витвором найгіршого варіанту ідеології - ідеологією некритичного наслідування, запозичення чужого досвіду - в поєднанні із досить сильною інерцією радянського стереотипу мислення і дії.

У середині 90-х рр. у політичній практиці України широкого поширення набули ідеї лібералізму, які й були закріплені (з окремими відхиленнями) у Конституції 1996 р. Однак цінності класичного лібералізму зазнали суттєвої корекції у країнах Заходу ще у 60-70-ті роки. В Україні, з її схильним до консерватизму національним менталітетом, деформованою радянським способом життя масовою свідомістю, низьким рівнем політичної активності народу, мізерною часткою патріотично налаштованої еліти, ліберальна ідея продемонструвала свою цілковиту практичну неспроможність.

Для перетворення людини у найвищу цінність суспільства недостатньо проголосити її вільною і визнати її право на життя, власність, приватну ініціативу, соціальне забезпечення, свободу слова, політичну орієнтацію тощо. Необхідно реально забезпечити ці права і свободи. А це можливо лише за умови повноцінного включення кожного громадянина країни у процес націотворення. Між окремим громадянином і нацією існує діалектична залежність взаємовизначення: індивід здатний реалізувати себе лише за умови самовідданої праці на благо нації, а розквіт нації визначається її турботою про своїх громадян. Дещо перефразовуючи слова Дж. Кенеді, звернені до співвітчизників, можна сказати: “Перш ніж запитати, що зробила для тебе твоя країна, запитай себе, що ти зробив для неї”.

Українська ідеологія повинна бути ідеологією національного самоствердження, концептуальним баченням розвитку нації як цілісного організму, у якому гармонійно поєднані зусилля кожного елемента забезпечують задоволення індивідуальних потреб через реалізацію спільної мети.

Зasadничим принципом української ідеології має бути не абстрактна теза лібералізму: “Особистість - найвища цінність” і не гасло інтегрального націоналізму “Нація понад усе”, а принцип, який би поєднував у собі обидва полюси: “Нація - це все”, тобто визнання нації субстанційною основою самоцінності її громадян. Поза зв’язком з цілим окрема особа не тільки втрачає свою самоцінність, але й перестає бути особистістю взагалі. І навпаки, нація, яка починає нехтувати інтересами своїх громадян, неминуче перетворюється, за влучним визначенням Дж. Мацціні, у “натовп, випадкове згромадження людей, яких одні обставини звели до купи, а інші розведуть” [1].

Отже, центральною проблемою української ідеології є проблема консолідації нації, пошуку спільного для всіх громадян принципу життєдіяльності, економічних, соціальних, політичних й духовних засад співпраці кожного з усіма задля загального прогресу. Така ідеологія за своїм змістом має бути інтегративною - синтезувати кращі досягнення основних течій вітчизняної й зарубіжної суспільно-політичної думки, позитивний досвід націотворення різних народів.

Інтегративна за своєю сутністю ідеологія національного самоствердження повинна ввібрати позитивний зміст усіх прогресивних ідеологічних доктрин (парадигм) сучасності, позбувшись притаманних їм вад та обмеженостей. Тобто ідеологія національного самоствердження є водночас і ідеологією соціального самоствердження, ідеологією розвитку громадянського суспільства і самореалізації особистості як самоцінності.

Слід чітко усвідомити, що реальне забезпечення самоцінності особи неможливе на шляху індивідуалізму й космополітизму. Особистість може повноцінно реалізуватися лише в лоні нації, через усвідомлення себе органічною часткою цілого. Нація, на відміну від держави чи країни, постає там і тоді, де і коли з'являється гармонія індивідуального і загального, зникає суттєва відмінність між "моїм" і "нашим". Якщо держава, країна може виникнути внаслідок примусу, то нація - лише як результат вільного волевиявлення людей. Де немає індивідуальної свободи, там немає і нації, оскільки ця остання є "спільнотою вільних і рівних людей, пов'язаних між собою братерською злагожденістю праці заради єдиної мети" [1]. І не може бути справжньої нації там, "де немає спільного принципу, прийнятного, визнаного й розробленого усіма поспіль" [1]. Так що застереження лібералів щодо загрози індивідуальній свободі "ідола національної єдності" є наслідком хибного тлумачення суті нації. Насправді ніякої загрози не існує, а зовсім, навпаки, - тільки активна включеність індивіда в націотворчість перетворює його свободу із абстрактного права, порожнього принципу у наповнену змістом життєву реальність.

Список використаної літератури

1. Маціні Дж. Обов'язки перед країною // Націоналізм. Антологія. - К.: Смолоскип, 2000. - С. 60.

*Віталій Кудринецький,
заступник начальника управління
з питань внутрішньої політики Вінницької
обласної державної адміністрації*

Проблеми державної ідеології в Україні

Становлення політичної системи України нерозривно пов'язане із загальносвітовим політичним прогресом. Економічна і політична інтеграція країн і регіонів світу досягла такого розвитку, коли уможливлується створення єдиного правового поля і світових органів економічного і політичного управління. В умовах глобалізації значно зростає роль транснаціональних суб'єктів. Під впливом глобалізації складається новий якісний стан світу, нова форма політичного впорядкування.

Ідеологи глобалізації стверджують про початок нової світової демократичної революції під егідою США. На практиці це призводить до так званої "демократичної експансії" - форсованого експорту та імплантації в політичний процес прийнятної у США моделі державного устрою.

На початку 90-х рр. пострадянська Україна також потрапила у цей політичний вир. Здобуття незалежності спонукало молоду державу змінити основи політичної системи. Через відсутність державотворчого досвіду суспільство змушене методом "спроб та помилок" вирішувати економічні та політичні проблеми.

Принципи демократії насамперед передбачають вирішення державою проблем кожного громадянина. Тому на даному етапі все більше посилюється роль держави, яка має стати головною організуючою силою нинішнього диференційованого суспільства. Саме держава покликана забезпечити економічне зростання, орієнтуючись насамперед на соціальні та екологічні потреби населення країни.

Потребує уваги розвиток основних форм власності на засоби виробництва: приватної, державної і суспільної. Більшість дрібних та середніх підприємств, сфера послуг, торгівлі, а також частина великих виробництв мають перейти у приват-

державного управління
при Президентові України

БІБЛІОТЕКА

ну власність, а підприємства важкої і видобувної промисловості мають стати власністю держави. Під суспільною розуміється муніципальна та кооперативна власність. Між різними формами власності в умовах змішаної економіки має точитися конкурентна боротьба, регульована законодавством, що забезпечує найвищу ефективність економіки, базується на принципах соціальної справедливості. Економічними орієнтирами мають стати підвищення ефективності економіки, максимальне забезпечення зайнятості, стабілізація національних фінансів, цін і прибутків. Таким чином, однією з основних базових цінностей є наявність змішаної економіки.

При збереженні визначальної ролі держави у парламентсько-президентській формі необхідно приділити увагу розвитку самоуправління, максимально наближуючи управління до громадян. Таким чином, демократія як наступна базова цінність має стати найважливішим засобом народного контролю, втручання у процес прийняття політичних рішень, подальшої гуманізації небезконтрольованих сил нашого суспільства, які негативно впливають на імідж України, перешкоджають її прогресивному розвитку. Демократичними мають стати всі форми і сфери нашого життя: політика, економіка, соціальні відносини, духовність. Демократія має ґрунтуватися на плюралізмі, оскільки тільки тоді вона буде справді життєздатною.

Однією з основних цінностей демократії є свобода. Свобода розглядається як умова можливого вибору, принцип самореалізації як особистості, так і окремих спільнот у суспільстві. Свобода за всіх часів виступала як гарантія захисту гідності людини. Свобода не може бути реалізована, поки немає умов для гідного життя людини. Тому свобода нерозривно пов'язана із наступними базовими цінностями - соціальною справедливістю, солідарністю. Під соціальною справедливістю розуміється вимога рівної свободи для всіх, насамперед свободи стартових можливостей для подальшого розвитку. А солідарність розглядається як сучасний загальнолюдський принцип, який обґрунтовує соціальне партнерство та консолідацію суспільства, а не тільки соціальне і політичне об'єднання близьких сил.

У такій ситуації виникає потреба в обговоренні проблеми національного інтересу. В основу будь-якого інтересу

покладені об'єктивні потреби дійових осіб, соціальних спільностей, або держави, зумовлені економічною, соціальною, політичною або іншою ситуацією. Пізнання соціальних потреб і є процесом формування інтересів людей або держав.

Виходячи із цього суспільний інтерес можна визначити як усвідомлені потреби суб'єкта (нації, спільності, держави), що виходять із засадничих умов його існування. Водночас інтерес - це відношення потреб до умов її реалізації. Відповідно національний інтерес - це усвідомлення і відображення у діяльності його лідерів потреб держави.

Традиційне тлумачення головного національно-державного інтересу включає три основні елементи; військову безпеку; економічне благополуччя і розвиток; державний суверенітет як основу для контролю над визначеною територією і населенням.

Однак у наш час зміст національного інтересу дещо змінюється. Розвиток виробничих сил, засобів масової інформації та комунікації, нові досягнення НТР, посилення інтернаціоналізації усіх аспектів суспільного життя, загострення глобальних проблем, прагнення людей до демократії, захисту особистої гідності і підвищення добробуту - все це трансформувало інтереси учасників міжнародних відносин.

За таких умов національний інтерес не може бути забезпечений без досягнення внутрішньої стабільності, економічного благополуччя, моральності суспільства, безпеки (у тому числі економічної), сприятливого зовнішньоекономічного оточення, престижу і авторитету на світовій арені. Забезпечення національного інтересу можливе лише в разі збалансованості вказаних чинників. Однак таке можливе лише в ідеалі. Але ж у забезпеченні подібного балансу і досягненні певного ідеалу і полягає мистецтво міжнародної політики.

Усе це вимагає від держави синтезу єдиної, універсальної концепції подальшого розвитку. Історія неодноразово примушує ще раз звернутися до поняття національної ідеї.

В ідеологічній системі державотворення України ключовою має стати українська національна ідея. Вона є збуджуючим ферментом оновлення суспільства, соціального процесу боротьби за збереження своєї етнічної самобутності, яку українське населення вело протягом всього історичного

шляху розвитку. Національна ідея згуртовує народ в єдине ціле на базі соціально-політичних, морально-етичних та психологічних основ його менталітету та буття. Вони є виявом прагнення до ідеального самовлаштування нації в усіх сферах життя на основі національної свідомості, ціннісних настанов нації, духовного стану народу. Вищим проявом національної ідеї є розуміння політичної мети - державотворення, культурного, економічного, духовного розвитку.

На початку 90-х рр. ХХ ст. поняття “національна ідея” сприймалось як початок відродження суверенної України, її державності. Однак уже через 5 - 6 років реформ вона відійшла на другий план через необхідність вирішення нагальних соціально-економічних проблем.

Кому потрібна національна ідея?

Традиційно наука про державу, розглядаючи такі елементи, як територія, населення, влада, головну увагу приділяє владі. Вивчаючи демократичне суспільство увагу переважно приділяють взаємодії громадянського суспільства і влади і менше уваги звертають на співвідношення нації і держави. Як правило, нація створює власну державу, а не держава - націю. Кожна нація прагне до самодостатнього існування.

Українська нація, як і всі сучасні нації, є багатоетнічною. Її ядро - це власне український етнос, навколо якого об'єднуються національні меншини. Історично склались такі взаємопроникнення, синтез українського етносу з національними меншинами, за яких доктрина типу “україна - для українців” є наївною, неприйнятною. Тому як й будь-які інші крайності, її слід відкинути. Більш того, проти такої доктрини необхідно боротися заради збереження нації, в ім'я майбутнього. Це доктрина реакціонерів-шовіністів, які сповідують національну, расову винятковість і розпалюють на цьому ґрунті взаємну ненависть та ворожнечу.

Оскільки нація - це організований народ, його об'єднання відбувається через інститути держави і громадянського суспільства на основі національної ідеї як сукупності намірів охопити нове буття.

Національна ідея є за своєю суттю ідеологією розвитку нації та держави. Як відомо, ідеологія визначає мету, мотивацію й оцінку діяльності держави, елемент суспільної свідо-

мости, формулу поведінки, відповідальність, схему поділу власності, влади та забезпечення інформацією, правила взаємодії громадян, громадянського суспільства і владної та політичної еліти. Сучасність дає нам підстави зробити висновок, що цьому питанню приділяється мінімальна увага.

Отже, національна ідея є глобальною, всеохопною і реалізується через національні інтереси у внутрішній і зовнішній політиці держави. Це стратегія її розвитку, політична програма й економічна політика, єдність духовності та моралі на основі менталітету народу.

Головною метою реалізації національної ідеї є постійне підвищення добробуту нації, забезпечення і збереження умов для розвитку майбутніх поколінь на основі культури, мови, духовності, освіти. Тому постають певні завдання з її реалізації:

1. Якщо виходити з того, що метою України є входження до співтовариства розвинутих держав як рівноправного партнера для досягнення високого життєвого рівня українського народу, то слід визнати, що єдиною ідеологією нових реформ, нового курсу для нашої держави є сповідування національної ідеї як запоруки злагоди, єднання і цілеспрямованості діяльності суспільства.

2. Національна ідея може відіграти важливу роль для ідеології на етапі трансформування суспільства згідно з моделлю розвинутих країн. Водночас вона є перешкодою на шляху як до державного соціалізму, так і до класичного капіталізму. Тому прибічники цих крайніх шляхів розвитку суспільства ставляться до неї у кращому разі неприхильно, а в гіршому – повністю її відкидають.

Процесу державотворення через призму національної ідеї має сприяти гуманітарна політика, напрямками якої є:

- пріоритетність розвитку національної системи освіти, яка є основним транслятором культурно-духовних цінностей (дотримання Закону про мову, Закону про освіту, віднайдення джерел фінансування інноваційних освітніх проєктів);

- сприяння розвитку літературно-художньої і науково-технічної творчості народу (широка репрезентація культурних досягнень регіону й України в цілому; нейтралізація процесів “вербування” талантів іншими державами);

- відродження релігійно-етичних цінностей народу (толерантна співпраця з різними релігійними громадами з метою духовно-культурного розвитку нації);

- забезпечення культуротворчої діяльності засобів масової інформації (підтримка національно важливих культурних проєктів, розвиток книговидання рідною мовою);

- заохочення меценатства з боку національно свідомих підприємців тощо.

Втім, основний і результативний шлях - не забороняти чи паплюжити чуже, а всіляко розвивати своє "культурне поле", засівати його добірними зернами національного таланту.

Особлива роль національної ідеї визначається тим, що вона є комплексним поняттям, яке охоплює всі аспекти життя нації, організує його, і отже, передбачає ефективне використання інститутів держави, державного регулювання.

Великі надії покладаються на результати червневої конференції, на якій більш широко і ґрунтовно буде розглянуто питання побудови в Україні громадянського суспільства.

Володимир Князєв,

доктор філософських наук, професор,

проректор з наукової роботи

Української Академії державного управління

при Президентові України

Трансформація політичних інститутів в умовах формування громадянського суспільства в Україні

Шановні учасники "круглого столу"!

Основна мета нашого зібрання полягає у тому, щоб здійснити певну "діагностику" сучасного стану політичного життя та реформування політичної системи нашого суспільства і насамперед розробити й надати дійові рекомендації щодо радикального поліпшення існуючої ситуації у цій сфері.

Сьогодні саме життя, переломний характер епохи на рубежі тисячоліть поставили перед нашою державою, перед нами усіма історичний виклик: або ми знайдемо в собі сили і мудрість для подолання існуючої системної кризи в суспільстві та увійдемо оновленими в сучасне цивілізоване суспільство, у новий етап історичного розвитку людства, чи знову, як це вже не раз було в минулому, опинимося на узбіччі прогресу.

Предметом мого виступу є аналіз “больових точок” таких інститутів політичної організації суспільства, як “влада”, “державна”, “партія” і частково “громадські організації”, оскільки в програмі “круглого столу” це тема окремого розгляду.

Влада, як зазначав Гегель у “Філософії права”, є вольове відношення, що характеризується здатністю підкорювати волю і дії одних іншим. На відміну від авторитету, як добровільного підкорення або самопідкорення носію авторитета, влада має примусовий характер. Особливо це стосується державної влади.

Якщо екстраполювати це поняття на дійсність, то можна констатувати, що існуюча система державної влади не тільки не має в очах населення належного авторитету (про що свідчать, наприклад, результати цьогорічного березневого моніторингу громадської думки, який проводив Інформаційно-аналітичний відділ нашої Академії за дорученням Адміністрації Президента), але й не виконує належних їй примусових функцій.

Більше того, ейфорія, що супроводжувала перші роки незалежності України і змінилась на “коматозний” стан державної влади, в останні роки і навіть місяці перейшла “конвульсивний” стан, коли відбуваються різкі переходи від затяжної депресії до короткочасної агресивності і навпаки. Свідчення тому - “змагання” влади і опозиції у подіях 7-9 березня 2001 р. Інший приклад - загострення боротьби між законодавчою і виконавчою гілками державної влади, що спостерігається нині.

Усе це свідчить не просто про “нестабільність”, “кризовий стан” чи “низьку політичну культуру” владних органів, але й, як на мою думку, про відсутність у нашій державі дієвих механізмів примусового характеру здійснення державно-владних функцій, обов’язкового дотримання усіма суб’єк-

тами політичного процесу законності і правопорядку. Коли йдеться про “примус”, це не означає повернення до гірших часів у нашій історії, а тим більше до “терору” чи “диктатури”.

Примусова функція державно-владних органів, особливо органів виконавчої влади і “силових” структур у цивілізованих країнах, полягає у захисті конституційних прав і свобод громадян, у тому числі і захист будь-якої людини від свавілля як з боку іншої або певної частини громадян, так і від свавілля чиновництва, певної частини державного апарату, яка замість ефективного надання управлінських послуг займається всіляким утиском громадян. Мається на увазі хабарництво, тяганина, корупція тощо.

Інша вада існуючої системи державної влади та державного управління - суб’єктивний принцип їх організації, особливо щодо підбору і розстановки кадрів. Ні для кого не секрет, що вирішальними тут є не професійні якості претендентів, а зазвичай особиста відданість керівникові чи належність до певного “клану”, “земляцтво”, “кумівство”, “родинні стосунки” тощо. Якщо ми не подолаємо цей принцип - нічого не зміниться. І ні про яке сучасне, демократичне, цивілізоване “управління персоналом” чи “кар’єрою державного службовця” не може бути і мови.

Отже, слід констатувати, що існуюча система організації державної влади і управління не тільки не запобігає, але й часто-густо провокує соціальні, політичні або психологічні конфлікти між людьми та соціальними групами, поглиблює прірву між владою і народом.

Який вихід? Відповідь очевидна.

По-перше, це зміна самого характеру влади, її соціальної спрямованості. Вона має опікуватися загальнонародними та загальнодержавними інтересами, а не власними, корпоративними.

По-друге, вона не повинна боятися здійснювати цивілізовано примусові функції, про що йшлося вище, вимагати безумовного і, так би мовити, “безпільгового” виконання усіма суб’єктами політичного процесу і громадянського життя норм та правил чинної Конституції, законів, цінностей і норм, що впливають із особливостей національної культури і народних традицій.

По-третє, необхідно рішуче здійснити перехід від суб'єктивного до об'єктивного принципу організації державної влади, коли професіоналізм і компетентність, чіткі і стабільні "правила гри" і "соціальні технології" забезпечують прозорість, ефективність і елементарну зрозумілість роботи державної машини.

Крім того, консенсус гілок влади, про який сьогодні так багато говориться, можливий не лише з "доброї волі" їх суб'єктів, що теж необхідне, а за умови реальної боротьби за національні інтереси, копіткої щоденної роботи і піклування про добробут рядових громадян, про спокійне, унормоване, соціально захищене цивілізоване життя нашого народу.

Зрозуміло також, що в перехідних умовах потрібне не послаблення, а навпаки, посилення ролі інституту президентства. Необхідне також конституційне закріплення президентсько-парламентської форми правління як найбільш оптимальної з точки зору потреб саме перехідного періоду.

Базовим елементом політичної організації суспільства, як відомо, є держава. Нам треба відмовитися від спрощеного, по суті, марксистського розуміння держави як "машини для пригноблення одного класу іншим" або як незалежного від людини і суспільства суб'єкта, що панує над ними (Гегель). Держава - це насамперед певний спосіб об'єднання громадян, владно організоване населення, що проживає на даній території. Атрибутами цього об'єднання є те, що інколи і видають за суть держави: кордони, органи державного управління, відповідна символіка, апарат примусу, податки, чиновництво тощо. Інакше кажучи, суб'єкт і предикат, причина і наслідки часто-густо міняються місцями. Все ніби перевертається з ніг на голову. Причому не тільки у свідомості, але й у реальності. Уникнути цього можна не тільки засобами відповідної просвітницької діяльності, шляхом підвищення культури державного управління та його апарату, але й через створення механізмів - правових, організаційних, соціальних, інформаційних тощо, які б блокували вказане вище обертання суб'єкта і об'єкта, мети і засобу.

Відсутність таких механізмів - одна з головних причин гальмування адміністративної реформи в Україні. До інших слід віднести брак політичної волі і єдності гілок влади, зволі-

кання зі створенням державного органу із спеціальним статусом, відповідального за адміністративну реформу, як це, наприклад, було у Польщі чи Франції.

Кілька слів про наші політичні партії і багатопартійність. Тут, як кажуть, форма і кількість випереджають зміст і якість. Це відбувається тому, що надто повільно просуваються вперед економічні реформи і, як наслідок, ще не сформована нормальна соціальна структура суспільства, у тому числі так званий “середній клас”.

За великим рахунком у цивілізованому суспільстві має існувати дві-три партії або їх блоки, а не 115 чи більше. Це пов'язано з тим, що будь-яка культура складається із двох суперечливих глибинних процесів: традиції і новаторства. У суспільно-політичному житті це знаходить прояв у структуризації існуючих партій (незалежно від історичного походження їх назв) на консервативні та прогресивні. З метою запобігання їх скочужування до крайнощів “правого” і “лівого” спрямування цивілізація виробила “страхувальний” блок - партії і рухи центристської орієнтації.

Отже, не треба штучно формувати багатопартійність. Історія та успішні соціально-економічні реформи все розставляють на свої місця.

Стосовно громадських організацій, об'єднань і рухів. Теоретично їх кількість може бути необмеженою, оскільки в основі їх виникнення лежить не глибинна структура культури чи потреби розвитку, а людські інтереси, уподобання, світоглядні орієнтації тощо. Це продукт соціальної активності самих людей, найважливіша умова формування громадянського суспільства і певною мірою - “роздержавлення” самого державного управління. Це - природноісторичний процес. Держава тут повинна якщо і не сприяти, то принаймні не заважати. Докладніше про умови формування громадянського суспільства в Україні мова йтиме на нашій щорічній науково-практичній конференції, яка відбудеться 30 травня цього року в Академії. Запрошую взяти участь.

Фелікс Рудич,

*доктор філософських наук, професор,
завідувач відділом теоретичних та прикладних
проблем політології Інституту політичних
та етнонаціональних досліджень НАН України*

Політична система України, вірогідні напрями реформування на сучасному етапі: методологічний аспект

Проблему маємо обговорювати в правовому полі. Виходимо із того, що Україна відповідно до її Конституції є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [1].

Україна є президентсько-парламентською республікою. Конституція України визначає Президента як главу держави, який виступає від її імені. Державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу (парламент приймає закони), виконавчу (Прем'єр-міністр та його кабінет, регіональні владні структури здійснюють виконавчу владу), судову (Конституційний Суд України відслідковує дотримання Основного Закону). Владні структури, насамперед законодавчі органи, формуються за участю політичних партій. Конституцією гарантується самоврядування.

Проте наявна модель політичної системи України до останнього часу діє неефективно. Політична еліта, що прийшла до влади, виявилась нездатною вирішувати загальнодержавні проблеми. Не спрацьовує визначений Конституцією України механізм стримувань і противаг діяльності владних структур, які діють неефективно, втратили довіру переважної більшості українських громадян. Не вдається запровадити верховенство закону у всі сфери громадського життя.

Сучасний етап розвитку держави характеризується перманентною кризовою ситуацією, яка охоплює політичну, економічну, соціальну та духовну сфери [2]. Політичні скандали, що компрометують не тільки вищих посадових осіб, а

й державу в цілому, не припиняються. Країна переживає своєрідний синдром політичної перевтоми. Частішають акції, які можуть призвести до соціального вибуху та зміни соціально-політичного устрою держави.

Ураховуючи реалії суспільного життя в Україні, доцільно визначити і послідовно втілювати в життя наступні основні напрями становлення і розвитку її політичної системи [3]:

Перший. Будівництво справді демократичної, правої, соціальної держави з авторитетним Президентом, ефективно діючим парламентом, професійним висококваліфікованим урядом, незалежними судовими органами. Для цього необхідно:

- зосередити зусилля Президента України на визначенні та виконанні стратегічних завдань розвитку держави, зміцненні її економічної та національної безпеки;

- розширити повноваження і підвищити відповідальність Верховної Ради України за формування професійного дієздатного уряду і здійснення ним Програми діяльності;

- уряд наділити відповідними повноваженнями та підвищити його відповідальність за стан справ в економічній, соціальній, гуманітарній і зовнішньополітичній сферах;

- забезпечити реальну незалежність судових органів від владних структур і прозорість їх діяльності. Здійснити реформу правозахисних органів;

- запровадити жорстку систему контролю за використанням та заощадженням державних коштів, зокрема високими посадовими особами (закордонні відрядження, службовий транспорт, побут).

Другий. Подальший розвиток і вдосконалення політичних відносин шляхом надання максимального простору демократичним засадам в управлінні суспільством на всіх рівнях його соціально-політичної організації. Владні структури мають формуватися не для того, щоб їм підкорялись (підкоряється треба закону), а для того, щоб вони служили громадянам. З цією метою необхідно:

- підвищити правову, соціальну і моральну відповідальність посадових осіб за стан справ у галузі, якою вони керують. Провести атестацію всього корпусу державних службовців на відповідність посадам, які вони обіймають;

- на державному рівні вжити дієві заходи щодо викорінення корумпованості у владних органах, перевірити відповідність декларованих посадовими особами доходів їх реальним прибуткам. Концептуальною основою нормативно-правових актів, що стосуються боротьби з корупцією, має бути не документування наслідків цього негативного явища, а створення умов, які б виключали можливість корупційних проявів;

- забезпечити конкурсний відбір і прозорість при формуванні виконавчої структури владних органів (призначення віце-прем'єрів, міністрів, інших посадових осіб). Повсюдно запровадити вибори посадових осіб, зокрема глав обласних та районних державних адміністрацій;

- включити в процес державного управління молоду генерацію політиків і управлінців. У цьому контексті підвищити роль Академії державного управління при Президенті України як центру підготовки державних службовців вищого рівня.

Третій. Формування інститутів громадянського суспільства як співтовариства вільних людей і їх самодіяльних організацій, політичних партій, рухів, профспілок, кооперативів, асоціацій. Для цього потрібно:

- прийняти закони про громадські об'єднання, про політичні партії;

- прийняти досконалий закон скоріше на пропорційній основі про вибори народних депутатів та вибори депутатів до місцевих органів влади;

- законодавчо забезпечити ефективне функціонування органів місцевого самоврядування, створити необхідну фінансову та матеріально-технічну базу для їх діяльності.

Четвертий. Забезпечити законодавче залучення представників політичної опозиції, засобів масової інформації до участі в діяльності владних інститутів, розробки, прийняття і взяти на себе відповідальність за реалізацію важливих державних законів. Для цього потрібно:

- прийняти закон про опозицію;

- запровадити постійні зустрічі (Національна асамблея, Круглий стіл) вищих посадових осіб держави, лідерів

політичних партій, опозиційних рухів з обговорення і розв'язання конфліктних питань суспільного розвитку;

- прийняти закон про державну підтримку діяльності засобів інформації;

- створити громадське телебачення в Україні.

П'ятий. Забезпечити необхідні умови для розвитку політичної нації в цілому і кожного етносу окремо, формування і підвищення національної свідомості і самосвідомості, політичної культури суспільства, владної еліти і кожного громадянина. З цією метою:

- з допомогою освіти, засобів масової інформації сприяти засвоєнню кожним громадянином положень Конституції України, інших законодавчих актів;

- підвищити рівень і розширити сферу викладання політичної науки у вищих і середніх закладах освіти.

Шостий. Слідкувати за своєчасним самооновленням політичної системи України з урахуванням внутрішнього і міжнародного становища, забезпечити її постійну самоадаптацію. Для цього:

- створити наукові проекти дослідження різних типів політичних систем зарубіжних країн;

- надати державного статусу Українській Академії політичних наук (УАПН), яка має об'єднати провідних учених цієї галузі. Провести відповідну переатестацію членів зазначеної Академії. Покласти на УАПН розробку та опрацювання рекомендацій із стратегічних питань, координацію і дослідження ключових проблем становлення і розвитку політичної системи України.

Сьомий. Визначити стратегію внутрішньої і зовнішньої політики держави [4]. Цією стратегією мають керуватися всі гілки влади, всі політичні сили, а разом з ними підтримувати все суспільство. При цьому слід виходити з того, що:

- у політичній сфері продуктивною вбачається модель соціально-правової держави, в основу політико-державної доктрини якої покладено громадянсько-правову ідею;

- в економічній сфері також є модель формування ринкової економіки у вигляді науково-технологічної доктрини, яка ґрунтується на інтелектуальному факторі, на розвитку науки і застосуванні новітніх технологій і відповідає сучасним світовим цивілізованим тенденціям;

- у зовнішньополітичній сфері перспективи становлення України як активного дієздатного суб'єкта міжнародних відносин визначаються її зацікавленістю і прагненням брати участь в житті як євразійського, так і європейського регіонів і сприяти гармонізації взаємовідносин між ними. При цьому Україна має вибудувати орієнтовану на власні національні інтереси зовнішню політику, що сприятиме тому, що наша держава стане впливовим фактором створення механізму оптимальної безпеки сучасної Європи.

Зауважимо, що вибір стратегії внутрішньої і зовнішньої політики має доповнюватись гнучкою тактикою і сильною політичною волею стосовно реалізації поставленої мети. Потрібні цілеспрямовані рішучі дії владних структур (Президента, Верховної Ради, уряду України), політичних партій, інших інститутів громадянського суспільства, всіх громадян держави, спрямовані на те, щоб змінити несприятливий хід політичних, економічних і соціальних процесів і не тільки вивести Україну з кризи, а й перетворити її на політично стабільну, економічно потужну, незалежну державу.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1999 р. - К., 1996. - С. 6-7.
2. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / Редкол.: Ф.М. Рудич (голова) та ін. - К., 1998. - С. 21.
3. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Відп. ред.: Ю.С. Шемшученко, В.Д. Бабкін. - К., 1997. - С. 269.
4. Рудич Ф.М. Много ли власти нужно власти? (Украина в контексте трансформации полит. систем в странах СНГ и Балтии, Центральной и Восточной Европы): Учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений. - 2-е изд., перераб. и доп. - К., 1999. - С. 171.

*Юрій Яковенко,
доктор соціологічних наук,
завідуючий кафедрою галузевої соціології
Київського національного університету
ім. Тараса Шевченка*

*Олексій Боровський,
аспірант кафедри галузевої соціології
Київського національного університету
ім. Тараса Шевченка*

Емпіричні референти демократичного розвитку

Проблема розбудови громадянського суспільства в Україні має сьогодні велике значення як для соціуму, так і для суспільствознавців різної спрямованості та професійної належності. Пошук узагальнених характеристик, визначення внутрішньої структури, змісту та форми демократичного розвитку українського соціуму не можна вважати здійсненим. Політична сфера має вузли концентрації інтересів суб'єктів політичної дії, навколо кожного з яких формується політичне поле як форма об'єктивізації агентів відповідних практик.

У кожному соціумі ці практики мають певне кратологічне забарвлення: тоталітарне, авторитарне, демократичне тощо. В Україні з приводу цього існує кілька теоретичних концепцій та є відповідні прихильники в наукових чи владних структурах. На нашу думку, дискурс щодо визначення оптимальної концепції потребує вироблення процедур верифікації та їх застосування до результатів доцільних емпіричних досліджень.

Інакше кажучи, крім довготривалих теоретичних обговорень, що досі не дали плідного результату, вже настав час конкретної роботи, а саме: емпірично простежити формування демократичного соціуму, а далі можна очікувати більш прозорого бачення суперечливих моментів, тлумачень та ситуацій вибору тих чи інших політичних рішень.

Як предметна галузь дослідження соціологія політики відокремлює процеси і структури інституціоналізації демокра-

тичного суспільства, охоплюючи соціальні інститути і процеси упорядження стосунків між людьми та групами як суб'єктами політичної діяльності.

Світова практика, хоча б на прикладі діяльності такої організації, як "Міжнародна прозорість", свідчить про доречність розробки інтегральних показників для оцінки стану розвитку окремих сфер суспільного життя, а саме рівня корупції в країні. В західній, особливо американській соціологічній літературі, існує багато різних індексів, які використовують для емпіричних досліджень рівня розвитку політичної демократії в певній країні. Наприклад, простий індекс Кетрайта (Cutright) чи більш складний зведений індекс POLDEM К.Болена (Bollen), індекс корупції та індекс людського розвитку за останні п'ять років стали популярними в світі та жваво обговорюються в наукових та громадських колах. Зрозуміло, що на шляху подальшого розвитку громадянського суспільства в Україні політичні суб'єкти мають потурбуватись, щоб довести належність України до рівня суспільств демократичного гатунку, оскільки доведення цього іншим (так званим вербальним, а не числовим) способом не видається для цивілізованих суспільств науково обґрунтованим. Існуючий на сьогодні теоретичний та методологічний досвід фахівців соціології політики показує здатність українських учених запропонувати свою версію способу розробки такого індексу.

Вважаємо за доцільне виділити три відносно самостійних компоненти громадянського суспільства та відповідно три рівні його розгляду. Перший рівень (об'єктивний) своїм предметом має фактичну наявність інститутів і структур демократичного суспільства в усіх сферах суспільства. Значна увага тут повинна приділятися статистичним методам дослідження. Другий рівень (функціональний) має займатися розглядом процесів функціонування та взаємодії різних елементів і структур громадянського суспільства. Тут доцільне використання соціологічних методів дослідження, тобто сполучення кількісних та якісних методів щодо визначення стану певних сфер соціуму. І третій рівень (суб'єктивний) своїм предметом має дослідження свідомості громадян стосовно дій влади, тобто агентів політичного дійства (якісні методи). Усі три рівні дослідження тісно пов'язані між собою, але тільки їхня сукупність може дати адекватну картину розвит-

ку громадянського суспільства в певній країні та в конкретний історичний період розвитку. Сама ж ця робота повинна мати міждисциплінарний характер, оскільки варто враховувати також думки політологів, філософів, психологів, істориків, культурологів та інших - адже серед базових понять мають бути: габітус, капітал, влада, демократія, ментальність, культура, мова, думка тощо.

*Віктор Мельниченко,
кандидат історичних наук, доцент,
докторант кафедри державного управління
і менеджменту УАДУ*

Напрями і проблеми становлення громадянського суспільства в Україні

Утвердження України як соціальної, демократичної і стабільної держави, подальший розвиток усіх сфер суспільної життєдіяльності, відносини із світовою спільнотою та інтеграція в європейські структури значною мірою визначаються гармонізацією стосунків між державою і суспільством, роздержавленням останнього, активізацією творчого потенціалу кожної людини.

Однак становлення громадянського суспільства істотно ускладнюється нашаруваннями недавнього і більш віддаленого минулого, коли будь-яка громадська ініціатива оцінювалася і контролювалася державою залежно від її потреб, але аж ніяк не громадян. Масові організації (номінально громадські, фактично одержавлені) були засобом впливу на окремих громадян з метою залучення їх до реалізації завдань держави.

Сьогодні мало проголосити найвищою цінністю права людини і громадянина - їх потрібно реально забезпечити. Це завдання є надзвичайно важливим для органів державної влади. Та ілюзорними будуть сподівання лише на те, що держава у кожному конкретному випадку адекватно реагуватиме на запити громадян.

Розглядаючи громадянське суспільство як особливу організацію суспільної життєдіяльності, що забезпечує результативний, диференційований і збалансований вплив громадян на державну владу через їх самоорганізацію, слід уникати спрощеного розуміння цього явища.

Існує бачення громадянського суспільства як такого, де на громадські об'єднання держава покладає певні завдання, а ставлення держави до об'єднань визначається вирішенням цих завдань. Однак таке суспільство слід визнати швидше корпоративним (але не громадянським), де засобом захисту групового (корпоративного) інтересу є своєрідний торг з тими, хто в цей час уособлює державну владу.

Структури громадянського суспільства покликані забезпечувати інтереси громадян у відносинах із державою, а не навпаки. Однак громадянське суспільство не змогло б існувати за умов, коли організовані громадяни стали вимагати задоволення державою лише власних групових, тим більше - вузькогрупових, або й суто приватних інтересів. У цьому плані структури громадянського суспільства повинні врівноважувати тиск на державу з перебиранням на себе відповідальності за формування і здійснення державної політики.

Для становлення в Україні громадянського суспільства як найважливішої складової гармонізації відносин держави і особи необхідне дотримання наступних умов:

- без вільного громадянина немає громадянського суспільства;

- громадянське суспільство потребує розвинених і диференційованих структур - політичних партій, груп тиску і засобів масової інформації;

- структури громадянського суспільства для свого ефективного функціонування повинні мати певні гарантії.

Першоосновою громадянського суспільства є вільний громадянин, який обстоює свої усвідомлені інтереси у відносинах з державою через різні форми об'єднання з іншими громадянами. У сучасній Україні існує проблема подолання наслідків тривалого формування у людей етатистської свідомості та очікування патерналістського ставлення з боку держави. Повільно й суперечливо формується "середній клас" як клас власників. Вагомим джерелом утворення цього класу є тіньова економіка. Повільно йде процес самоусвідом-

лення громадянами власних інтересів у різних сферах життєдіяльності суспільства, що робить значну частину населення швидше об'єктами різного роду маніпулювань, ніж свідомими творцями своєї долі.

Основними структурами громадянського суспільства, формування і розвиток яких забезпечує вплив особи на державу, слід розглядати політичні партії, групи тиску і засоби масової комунікації. Існує й інше бачення складових громадянського суспільства. Наприклад, Українська народна партія "Собор" у своїй програмі елементами такого суспільства вважає благодійні фонди, непідприємницькі установи та товариства. Програми Народно-демократичної партії та партії "Яблуко" серед цих елементів називають і місцеве самоврядування. А Партія регіонів у своїй програмі до інститутів громадянського суспільства відносить верховенство права, розвинуту судову владу.

На наш погляд, політичні партії дають змогу громадянським стати владою, перебрати на себе відповідальність за формування і здійснення державної політики. Різні громадські об'єднання, що не є партіями (інструментами здобуття влади), але вступають у певні відносини з органами влади і посадовими особами з метою досягнення інтересів (майнових, професійних, вікових, конфесійних, етнічних, наукових, освітніх, творчих тощо) учасників цих об'єднань, можна визначити групами тиску на владу. Засоби масової комунікації дають гарантовану можливість окремо взятому громадянину бути почутим владою незалежно від того, хоче вона цього чи ні, забезпечують певне ідейне єднання громадян у їх ставленні до влади.

Політичною реальністю сьогоденної України є наявність спотвореної партійності. Попри те, що понад 100 організацій, легалізованих як партії, репрезентують практично усі ідейно-політичні напрями, жодна з існуючих партій не несе відповідальності за здійснення державного управління. Хоча з осені 1992 р. організовані політичні сили посилають своїх представників до уряду, ця "участь у владі" на сьогодні непрозора і безвідповідальна. Таке становище зручне для партій, але нестерпне для держави, оскільки усі партії одночасно постають або як групи тиску, або як опозиціонери, що не

стільки чекають своєї черги отримати владу, скільки всіляко намагаються наблизити цей час.

Політичні партії у західних країнах - це не тільки атрибут, але й продукт тривалого розвитку представницької демократії. Тому безпідставною є постановка максималістських завдань, а тим більше очікування негайного результату. Однак можна визначити засоби стимулювання розвитку партій як структур громадянського суспільства.

1. Необхідно забезпечити найвпливовішим партіям реальне право брати участь у формуванні уряду і відповідати за його функціонування. Це б дало змогу розмежувати владу і опозицію.

2. Вважаємо за необхідне обирати парламент України за пропорційною виборчою системою. При цьому вибори повинні проводитися у багатомандатних округах (0,7-1,5 млн виборців), право висувати кандидатів має надаватися як зареєстрованим партіям, так і об'єднанням виборців (для партій, що довели свій вплив на попередніх виборах, мають передбачатися пільги при попередньому збиранні підписів). Виборцям потрібно дати можливість визначитися не тільки за списком, але й обрати конкретного кандидата, щоб їх волевиявлення мало вплив не тільки на розподіл мандатів між списками, але й у самому списку. При цьому мають бути виключені пропорційні вибори до органів місцевого самоврядування.

3. Доцільно встановити державне фінансування діяльності політичних партій, зареєстрованих і представлених у парламенті на рівні фракції, розглядаючи це фінансування як відшкодування виборчих витрат.

4. Серед підстав для зняття партій з реєстрації має бути неучасть протягом п'яти років у виборах Президента України або народних депутатів України; одержання протягом трьох виборів підряд менше 1% голосів виборців.

Можна відзначити певні зрушення у роздержавленні громадських організацій. Однак якщо формальні партії діють на владу здебільшого тільки як групи тиску, то не лише громадські об'єднання, але й суб'єкти підприємницької діяльності, навіть силові структури під час виборчих кампаній входять в образ політичних партій, оскільки намагаються провести своїх посланців до представницьких установ усіх рівнів.

З метою впорядкування ролі груп тиску в політичній системі суспільства потрібно врахувати наступне.

1. Держава повинна демонструвати свою зацікавленість у репрезентуванні громадськими об'єднаннями якомога ширшого спектра суспільних інтересів. Має бути забезпечена свобода утворення громадських об'єднань. Реєстрація таких об'єднань повинна здійснюватися виключно з метою забезпечення їх прав і обов'язків як юридичних осіб.

2. Необхідна реалізація системи заходів, спрямованої проти будь-яких спроб громадських об'єднань стати владою, передусім, через набуття функцій повноцінних суб'єктів виборчого процесу (репресивна заборона використання з цією метою коштів та організаційних структур).

3. Повинне гарантуватися реагування органів законодавчої і виконавчої влади на відповідні звернення з боку груп тиску, законодавчого врегулювання потребує практика парламентського лобізму.

Перспективи розвитку громадянського суспільства у будь-якому випадку мають розглядатися у контексті зміни ролі у суспільстві засобів масової інформації. Поза сумнівом залишається необхідність у незалежних ЗМІ і забезпеченні свободи творчості журналістів. При цьому йдеться не тільки про незалежність ЗМІ від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, але й певне віддалення від приватних власників: для них ЗМІ повинні бути насамперед комерційним, а не ідейно-політичним проектом.

Необхідна також гарантована державна підтримка усіх засобів масової інформації. Однак це має стосуватися лише творчих продуктів, розміщених у ЗМІ; державна підтримка повинна надаватися за умови прозорості для широкої громадськості видань, радіо- і телеканалів (оприлюднення фінансових звітів, періодичні зустрічі з громадськістю). Підтримка має здійснюватися насамперед шляхом дотації послуг зв'язку.

**ДЕСЯТИРІЧНИЙ ДОСВІД
ФУНКЦІОНУВАННЯ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ:
ЗДОБУТКИ, ПРОТИРІЧЧЯ, ШЛЯХИ ЇХ РОЗВ'ЯЗАННЯ**

Сергій Здіорук,

*кандидат філософських наук, доцент,
завідувач відділу політичних
і гуманітарних досліджень
Національного інституту
стратегічних досліджень*

**Вплив партій на формування політичної влади
і державного управління**

Конституційне право громадян об'єднуватися в політичні партії і брати участь у формуванні та реалізації державної політики через інститут виборів є провідними факторами розвитку демократичного суспільства і державного устрою. Тому, за умови визнання необхідності побудови і зміцнення демократичного суспільства, ефективне функціонування державних інститутів неможливе без адекватного реаліям і поставленій меті партійного та виборчого законодавства.

Розвинута партійна система, конкуренція за контроль над законодавчим органом і урядом властива майже усім сучасним політичним системам. Політична партія лише тоді є такою, коли за основну мету ставить завдання постійно впливати на формування політичної волі. Одним із найбільш важливих і ефективних засобів у цьому плані є участь партій у виборах, що сприяє структуруванню суспільних інтересів та їх представництву в органах державної влади, надає послідовності та наступності державній політиці.

За кількісними показниками на ниві партійного будівництва Україна справляє враження - нині зареєстровано понад 100 політичних партій. Але це саме той випадок, коли кількість не переходить у якість - участь переважної більшості

партій у формуванні та реалізації державної політики залишається вкрай незначною. З цим також тісно пов'язаний низький рівень довіри до політичних партій. За даними опитування 53,4% громадян України не вірять жодній політичній партії, а ще 17,1% вагаються з відповіддю.

Така ситуація значною мірою зумовлена неврегульованістю та недосконалістю партійного і виборчого законодавства, які в цьому аспекті слід розглядати в тісному зв'язку.

Правову основу діяльності політичних партій в Україні становлять Конституція України, Закон України "Про вибори народних депутатів України" № 541/97-вр від 24.09.1997 р. та Закон України "Про вибори Президента України" № 474-14 від 05.03.1999 р. Зараз стала очевидною недосконалість і недостатність цієї законодавчої бази для підвищення ефективності функціонування партійної системи України. Проект Закону України "Про політичні партії в Україні" значною мірою базується на Законі "Про громадські об'єднання" і містить ряд недоліків, що не дасть змогу йому в разі прийняття в існуючому вигляді істотно змінити ситуацію на краще.

Почнемо з основного - з визначення сутності партії. Адже від змісту і обсягу поняття "політичні партії" залежить, якими функціональними якостями володітимуть ці найважливіші суб'єкти демократичної політичної системи. При цьому необхідно врахувати їхні спільні та специфічні риси порівняно з політичними рухами, непартійними політичними об'єднаннями, громадськими організаціями, кланами, групами політичного тиску тощо. Пропонується наступне визначення: політична партія - це політична організація, заснована на певних ідеологічних принципах, яка має власні структури й ставить за мету здобуття та утримання державної влади, реалізуючи інтереси своїх членів і симпатиків.

Таке визначення відображає сутність політичної партії як особливого феномена політичної системи та інструмента здійснення політичних процесів. Тому воно принципово відрізняється від визначення - побажання у ст. 2 "Поняття політичної партії" Закону України "Про політичні партії в Україні", "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”.

Політичні партії в Україні є продуктом та наслідком структуризації суспільства. Політична нерозвиненість суспільства проявляється також у діяльності законодавчого органу. В дійсності “добровільне об’єднання громадян - прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку” може мати форму будь-якого громадського, професійного чи іншого зібрання людей. Мету “сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян” також може мати будь-хто і будь-що. Навіть зазначена наприкінці ст. 2 позиція “бере участь у виборах та інших політичних засадах” ні до чого не зобов’язує і не дає сутнісної характеристики політичної партії як такої, що вимагає наука логіки і методологія формування наукових понять. У виборах та політичних заходах беруть участь і громадяни, і різні їх об’єднання. І це не просто схоластична суперечка чи пусте розмірковування. Адже саме некваліфікована, а часто дилетантська чи свідомо знівечена суть предмету породжує, особливо в політичних і юридичних документах, собі подібні політичні чи управлінські інструменти та процеси, що приносять більше шкоди, ніж користі всьому українському народові. Отже, час вже замість постійних нарікань, що хтось заважає нам динамізувати політику реформ, прискіпливо проаналізувати якість політико-правової підготовки і впровадження законодавчих й підзаконних актів, що дало б значний імпульс для реального поступу українського суспільства.

Нині майже всі партії виникають як певні бізнес-проекти у вигляді об’єднань, груп, створюваних із залученням бюрократичного апарату для розв’язання своїх проблем, лобіювання власних інтересів, а не для розробки й впровадження стратегічних концепцій розвитку суспільства.

Щоб якщо не подолати, то хоча б скоротити таку практику, в проекті Закону України “Про політичні партії в Україні” варто передбачити підвищення вимог до реєстрації політичних партій. Так, на нашу думку, в ч. 1 ст. 10 треба вказати більшу кількість підписів, які необхідно зібрати для реєстрації політичної партії, оскільки ні тисяча (за пропозицією авторів законопроекту), ні десять тисяч (за пропозицією

Президента) підписів не видаються кількістю, достатньою для створення політичної партії, яка дійсно збирається впливати на формування політичної волі суспільства. Тим більше, що зазначений вище вибір кількості підписів цілком довільний і не відображає його залежності від загальнонаціональної кількості електорату чи його регіональних потенціалів.

Також у ст. 10 встановлено, що підписи мають бути “зібраними у не менш як двох третинах районів не менш як двох третин областей України, м. Києва та не менш як у двох третинах районів Автономної Республіки Крим”. Така норма може тлумачитися як те, що процес формування партій ставиться в залежність від конкретних регіонів, а саме: міста Києва та АР Крим. У реаліях нашої політичної дійсності подібне положення породжуватиме різні спекуляції або необгрунтовано вирізнятиме м. Київ та АР Крим як провідні у політичних процесах, що загострюватиме політичні і соціальні протиріччя.

Тому друге речення ч. 1 ст. 10 доцільно викласти у такій редакції: “Це рішення має бути підтримано підписами в кількості не менше 0,1% громадян України, які відповідно до Конституції України мали право голосу на момент останніх загальнонаціональних виборів, зібраними у не менш як двох третинах районів не менш як двох третин адміністративно-територіальних одиниць з обласними повноваженнями України”. Така норма потребуватиме збирання близько 37-ми тисяч підписів виборців на підтримку створення партії, що буде показником серйозності її намірів і підтримки у населення, а також стане певною перешкодою появі “кишенькових” партій, які створюються для реалізації вузькокорпоративних чи кланових інтересів.

Сучасні політичні партії виникають і нормально функціонують лише на тлі парламентської системи, яка є найбільш придатним полем для участі партій у процесі формування політики і виконання ними своєї репрезентативної функції. Адже зв'язок партійної та парламентської систем має два напрями - посилення політичних партій позитивно впливатиме на розвиток парламентаризму, підвищення ефективності роботи парламенту, в якому вони будуть представлені. Причому це відбудеться природним шляхом, без необхідності застосування зовнішнього тиску, об'єктивна потреба в

якому виникла під час парламентської кризи взимку 1999-2000 рр. і який, зрештою, спричинив всеукраїнський референдум. Цих ексцесів можна було уникнути шляхом своєчасного прийняття відповідних законодавчих актів: Закону України “Про політичні партії в Україні” та певних змін у виробничому законодавстві.

Ще одним важливим чинником зміцнення інститутів державної влади через урегулювання партійного законодавства мають стати статті Закону України “Про політичні партії в Україні”, які регламентуватимуть діяльність депутатів, обраних до Верховної Ради України. Існує очевидна необхідність впорядкування членства депутатів у фракціях з метою запобігання нескінченним “блуканням” певної частини депутатів по різних фракціях, що негативно впливають на стабільність і працездатність вищого законодавчого органу країни. Тому в проєкт Закону України “Про політичні партії в Україні” необхідно включити положення наступного змісту:

1. Депутати, обрані за списком однієї партії (блоку), не можуть перебувати в різних фракціях.

2. Під час перебування у виборчому органі депутат не має права змінювати партійну належність, крім випадків, коли:

- безпартійний депутат вступає до партії, за списком якої (або блоку, до якого ця партія входить на виборах) він був обраний;

- діяльність партії, від якої обрано депутата, була заборонена або призупинена згідно із законодавством.

3. Перехід депутата в іншу фракцію заборонений.

Відповідно до цього необхідно внести зміни до глави 4.2 “Групи (фракції) народних депутатів України” “Регламенту Верховної Ради України” № 129/94-вр від 27.07.1994 р.

Президент України у своїх пропозиціях до тексту Закону України “Про політичні партії в Україні” запропонував внести радикальні поправки з метою вирішення цієї проблеми. Так, пропонується доповнити ст. 4 Закону України положенням, відповідно до якого народний депутат, обраний до Верховної Ради за партійним списком, втрачає депутатський мандат:

- у разі його відмови реалізувати передвиборну програму партії;

- у разі припинення діяльності у фракції цієї партії у Верховій Раді України.

Звичайно, такі умови були б досить ефективними. Однак для їх введення потрібно вносити зміни до Конституції України, де у ч. 2 ст. 81 подано вичерпний перелік випадків, коли повноваження народного депутата припиняються достроково:

- 1) складення повноважень за його особистого заявою;
- 2) набрання законної сили обвинувальним вироком щодо нього;
- 3) визнання його судом недієздатним або безвісно відсутнім;
- 4) припинення його громадянства або виїзду на постійне проживання за межі України;
- 5) смерті.

Тому внесення до партійного законодавства пунктів про позбавлення депутатського мандату залежно від роботи у фракціях на сучасному етапі може викликати певні складнощі і загальмувати процес прийняття Закону України "Про політичні партії в Україні" і тому не є доцільним.

Підвищення ролі і відповідальності політичних партій може спонукати до розгляду питання про можливість законодавчого закріплення їхнього права на отримання державної фінансової підтримки за результатами останніх виборів до загальнодержавних органів влади. Розмір державного фінансування повинен визначатися відповідно до кількості голосів, отриманих на останніх виборах кандидатами від партії. Право на отримання державної фінансової підтримки матимуть партії (блоки партій), які подолали відсотковий бар'єр, встановлений виборчим законодавством України.

Законодавчо це можна було б врегулювати наступним чином. Пропонуємо ввести до Закону України "Про політичні партії в Україні" статтю такого змісту:

"Політичні партії повинні протягом місяця від дня офіційного оголошення результатів виборів подати звітні фінансові документи до відповідного органу (Міністерства фінансів), у яких мають бути вказані її фінансові витрати на виборчу кампанію протягом терміну від дня реєстрації кандидатів до дня заборони передвиборчої агітації, встановленого законодавством.

Звітність про витрати політичної партії на виборчу кампанію має бути опублікована у всеукраїнському засобі масової інформації не пізніше чотирьох тижнів від дня офіційного проголошення виборів.

Політичні партії (блок політичних партій), чий кандидат переміг на президентських виборах або які подолали відсотковий бар'єр, встановлений виборчим законодавством України на виборах до Верховної Ради України, мають право на отримання державної компенсації виборчих витрат за термін, визначений цим Законом.

Розмір державної компенсації встановлюється Кабінетом Міністрів України в межах визначеної суми згідно з кількістю голосів, поданих за кандидатів від політичної партії, і не може перевищувати суми витрат, вказаних у звітних фінансових документах.

Державна компенсація виборчих витрат виплачується політичній партії не пізніше шести місяців від дня реєстрації подачі звітних документів.

Компенсаційні виплати виборчих витрат політичних партій вносяться у проект Державного бюджету України”.

Звичайно, в такому разі, щоб вберегтися від спокуси мати “штуку заради штуки”, варто ввести норму, що регламентуватиме політичну якість партії, тобто її спроможність реально впливати на політичні процеси в Україні, а не бути лише засобом відмивання “брудних грошей” чи задоволення чийось амбіцій. Тому в Законі України “Про політичні партії в Україні” доцільно мати статтю такого змісту:

“Політична партія втрачає свій правовий статус у разі, якщо вона протягом п'яти років не висувала кандидатів на виборах до Верховної Ради України”.

Формування партійної системи є одним з найактуальніших питань успішного розвитку політичної системи України і має бути вирішене найближчим часом, оскільки від цього значною мірою залежать процеси демократизації суспільства, реформування економіки, взаємовідносини гілок влади тощо.

У цій статті йшлося насамперед про політичні партії. Однак важливо також усвідомлювати, що для забезпечення законодавчого процесу формування партійної системи в Україні як ефективного інструмента впливу на найважливіші процеси державного та політичного життя необхідно, але не

достатньо прийняти навіть досконалий закон про політичні партії. Він просто не зможе забезпечити реформування політичної системи без вирішення суміжних проблем, що можливе лише за умови прийняття цілої низки логічно пов'язаних між собою законів.

Поступ української нації потребує комплексного політико-правового забезпечення у законодавчому вираженні. Насамперед це прийняття низки законів, що регулюють правовідносини між основними суб'єктами політичної системи України. Насамперед у Закони України "Про політичні партії в Україні", "Про вибори народних депутатів України", "Про політичну парламентську більшість України", "Про політичну опозицію в Україні", "Про Кабінет Міністрів - Уряд України", а потім "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про вибори органів місцевого самоврядування в Україні", "Про міських, селищних і сільських голів України", "Про місцеві державні адміністрації в Україні", "Про територіальне самоврядування в Україні", "Про лобювання" тощо.

Микола Головатий,

доктор політичних наук,

*віце-президент МАУП, Голова Правління Конфедерації
недержавних вищих закладів освіти України*

Громадські інституції у політичній системі сучасної України

Формування громадянського суспільства передбачає поступове зменшення монополізму держави, передачу її функцій громадським структурам, оскільки таке суспільство є сукупністю неполітичних відносин, сферою спонтанного самовияву вільних індивідів і добровільно сформованих асоціацій і організацій громадян. Таке суспільство обмежене необхідними законами від прямого втручання і довільної регламентації будь-якої (але в межах закону і суспільних норм) діяльності громадян з боку органів державної влади. Процес формування громадянського суспільства складний, суперечливий і довготривалий. Завдання поступового обмеження

державного втручання у економічне, соціокультурне життя в державі стало з часу проголошення незалежності і прийняття нової Конституції України.

Донедавна система політичних інституцій в Україні була закритою і до її складу входило надто мало компонентів, а саме: держава, КПРС, профспілки, комсомол, піонерська організація та кілька громадських організацій, діяльність яких була повністю санкціонована КПРС (ради молодих вчених, ветеранів, жінок тощо). Нині така система:

- а) є перехідною від закритої до відкритої;
- б) має значно більшу кількість компонентів, яка до того ж постійно розширюється.

Наявність тих чи інших складових політичної системи суспільства пов'язана з інтересами відповідних соціальних груп, класів. Оскільки стабільність суспільства зумовлена тим, наскільки узгоджені такі інтереси, то і функціонування її складових також зумовлене боротьбою за інтереси, їх відстоювання. При цьому такі інтереси диференціюються серед (усередині) груп таких компонентів, наприклад, між політичними партіями, громадськими, молодіжними чи іншими інтересами. Об'єктивно нестабільна держава мало зацікавлена в узгодженні цих інтересів і її влаштує "міжособова" боротьба громадських інституцій, оскільки за таких умов вони "відтягують" на себе критику і претензії, адресовані державі.

Одним із невід'ємних і найдієвіших прав громадян України, що гарантується Конституцією і законодавством України, є право на свободу об'єднань, тобто утворення громадських структур.

Громадські структури суспільства - партії, об'єднання, організації - відіграють важливу роль прямих, дієвих посередників між громадськістю і органами державної влади, оскільки саме вони найповніше акумулюють і виражають у ідейно-політичних установах інтереси тих чи інших соціальних груп, класів тощо. Закон України "Про об'єднання громадян" об'єднанням громадян називає добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод. Незалежно від назви (рух, конгрес, асоціація, фонд, союз тощо) об'єднання громадян визнаються політичними партіями або громадськими організаціями. У березні 2001 р. Верховна Рада Украї-

ни прийняла закон про політичні партії, який уточнив поняття саме політичної партії як такої.

Основною метою громадських організацій в Україні є задоволення і захист громадянами за їх допомогою своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів.

Свого часу в системі СРСР держава “проковтнула” і громадянське суспільство, і індивіда, особу. Однак справжнім господарем вона так і не стала, поступившись у цій ролі комуністичній партії, яка монополює за собою вирішення усіх суспільних проблем. Це була ідеальна модель однополярного, моноідеологізованого суспільства, в якому одержавленою виявилася і комуністична ідеологія. За згаданої ситуації неможливими були: поява і становлення громадянського суспільства, багатопартійність, розвиток громадських структур, справжні права і свободи окремо взятого індивіда.

Характерною ознакою сучасної політичної системи в Україні є наявність великої кількості громадських утворень, більшість з яких реального впливу на суспільно-політичну ситуацію не мають і часто представляють суто корпоративні інтереси. Пояснення, зокрема, вимагає феномен значної кількості політичних партій у сучасній Україні. Це зумовлене насамперед недосконалістю виборчого закону, в результаті чого політичні партії в першу чергу і забезпечують контакти кандидатів і обраних політичних, громадських лідерів з виборцями. З часом, коли розширяться і зміцняться засоби масової інформації, зросте і збагатиться політична культура громадян, статус політичних партій у цьому плані знизиться. Це стосується й іншого фактора наявності значної кількості політичних партій - вони тією чи іншою мірою використовуються як механізм політичного тиску на владу, її структури.

Практика діяльності громадських структур на Заході підтверджує тенденцію до суттєвого зменшення політичного, класового, ідеологічного забарвлення партійно-політичних систем. У політичний процес більшості країн зі сталими демократичними традиціями громадяни залучаються переважно у результаті діяльності двох-трьох політичних партій. Відтак наявність у сучасній Україні понад сотню політичних партій, кількох сот громадських дитячих, молодіжних, жіночих, профспілкових тощо об'єднань є явищем тимчасовим,

перехідним. Воно яскраво ілюструє динамічні процеси рухливої соціальної диференціації суспільства, за умов певної стабілізації якого суттєво зменшиться і кількість громадських структур, точніше - залишаться ті з них, які дійсно реально впливають на суспільно-політичні процеси, політику у державі.

Таким чином, громадські інституції в Україні є невід'ємною складовою політичної системи, обов'язковою передумовою переходу до демократичного, громадянського суспільства. За часів перехідного стану суспільства об'єктивно постає потреба у чіткому політико-правовому визначенні статусу громадських інституцій, стимулюванні їх діяльності з боку держави, вивченні й поширенні кращого досвіду діяльності політичних партій, громадських організацій і об'єднань в інтересах формування та становлення громадянського суспільства в Україні.

Леонід Шкляр,

доктор політичних наук

(Інститут політичних і етнонаціональних

досліджень НАН України)

Політична система України: етапи формування, стан та перспективи розвитку

Політичну систему, що склалася в Україні протягом десяти років незалежності, необхідно оцінювати з точки зору ефективності її роботи. За критерій ефективності пропонується взяти стабільність системи, що забезпечує позитивну динаміку у сфері соціально-економічних змін, зміцнення засад демократії і громадянського суспільства, прав і свобод людини. Оцінку ефективності можна здійснювати за такими ознаками:

- а) система працює ефективно і не потребує ніяких змін;
- б) система діє в цілому задовільно, але є резерви для покращання її діяльності;
- в) система зовсім не працює, а тому потребує радикальної зміни;

г) система діє, але неефективно, отож необхідне її реформування.

З усіх чотирьох варіантів експертної оцінки найприйнятнішим видається варіант "г" як такий, що найбільш реально віддзеркалює ситуацію. Він дає можливість не лише позитивно оцінити діючу систему, але й критично проаналізувати досягнуте та шукати резерви для її реформування.

Загострення суспільно-політичної ситуації, що спостерігається останнім часом між владою і частиною опозиційно налаштованих сил, дає підстави для висновку:

політична система України, що більш-менш успішно забезпечувала рівновагу сил між різними політичними елітами та соціально-електоральними групами, на сьогодні відчуває певні ускладнення. Це є свідченням того, що традиційні механізми збереження балансу інтересів працюють з напругою.

Для розуміння логіки розвитку політичного процесу в Україні необхідно визначити її провідні тенденції, що склалися протягом останнього часу. Для зручності їх варто розглядати як етапи становлення та модифікації політичної системи нашої країни.

Є підстави вважати, що за роки незалежності Україна пройшла два етапи становлення політичної системи і нині перебуває на початку третього.

Перший етап можна умовно назвати романтичним. Його змістом стала боротьба за незалежність. Процес загалом відбувався мирними засобами і за умов протистояння між різними ідеологічними таборами. Вирішальну роль у ньому відіграла масова підтримка ідей демократії і незалежності народними масами, що стали вагомим суб'єктом політичного життя в країні. Історичними здобутками першого етапу реформування політичної системи можна вважати:

-впровадження демократичних інститутів влади - парламентаризму на професійній основі та інституту президентства, що формуються шляхом загальнонародних виборів;

-створення умов для появи багатопартійності як інституту громадянського суспільства і демократії;

-зародження засад місцевого самоврядування - крок до децентралізації управління та влади в цілому;

-зародження і розвиток конституційного процесу - законодавче закріплення завойовань незалежності і демократії.

Загалом цей етап мав багато у чому пошуковий характер, і тому є підстави вважати його ще й експериментальним, оскільки здійснювався він за принципом “спроб і помилок”.

Головним політичним підсумком першого етапу становлення нової політичної системи пострадянського типу стало збереження громадянського і міжнаціонального миру в країні та створення передумов для подальшого просування шляхом демократичних реформ як у політичній, так і соціально-економічній сферах суспільного життя. Процес реформування на цьому етапі засвідчив, що, незважаючи на гостроту політичних колізій, складну економічну ситуацію, суспільство в цілому підтримало реформаторські кроки влади і володіє значним потенціалом довіри до неї. Одним із основних мобілізаційних ресурсів електорату стало небажання реставрації минулого за наявності прагнень до радикальних змін на засадах демократії і соціально-ринкових перетворень.

Другий етап умовно можна назвати прагматичним. Змістом цього етапу стало хронічне протистояння гілок влади. Розпочавшись у середині 90-х рр. дискусіями навколо проекту Конституції України, він знайшов своє продовження у протистоянні гілок влади. Серцевиною конфлікту стало питання майбутньої моделі політичної системи держави - парламентської, президентської чи змішаної республіканської форми правління. Політичну кризу, що виникла, вдалося тимчасово подолати шляхом Конституційної угоди на термін до ухвалення нової Конституції України.

Таким чином, будучи етапом політичного загострення між гілками влади, другий етап став ще й етапом “компромісів” між прихильниками різних політичних стратегій - парламентської, президентської та змішаної політичної системи влади. Проте й прийняття нової Конституції під загрозою референдуму не зняло з порядку денного питання відносин між гілками влади - законодавчою та виконавчою. Виходом із ситуації, що склалася, стала конституційна ідея всеукраїнського референдуму за народною ініціативою про внесення змін до Конституції у частині, що стосується структури парламенту, статусу депутатського корпусу та взаємовідносин між парламентською і президентською гілками влади.

До важливих чинників політичного процесу, що мав на меті оптимізувати парламентську систему на другому етапі,

слід віднести також ухвалу нового закону про вибори до Верховної Ради України на змішаній - мажоритарно-пропорційній основі. Дія цього закону дала змогу вперше за роки незалежності структурувати Верховну Раду за принципом "більшість - меншість".

Головним політичним підсумком другого етапу становлення політичної системи України стало, без сумніву, ухвалення нової Конституції України, що за своїм юридичним змістом відповідає кращим зразкам сучасного конституційного права. Було зроблено й важливі кроки у напрямі реформування системи місцевого самоврядування та виборчого законодавства. Проте, як показав подальший перебіг подій, Основний Закон держави так і не став документом Суспільної Угоди, яким насправді повинна бути конституція демократичної держави. Особливо стали відчутними її вади на тлі економічної кризи, яка істотно послабила довіру суспільства до влади і відповідно потенціал суспільно-політичної стабільності. Зубожіння значної маси населення, економічне і соціальне відчуження, злочинність і корупція тощо значно зменшили мобілізаційний потенціал таких ідей, як: демократія, державна незалежність, права людини, свобода слова тощо, що є вкрай негативним показником для характеристики системи в цілому.

Як наслідок, протягом останніх років спостерігається стійка тенденція до посилення електоральних і законодавчих позицій політичних сил, які репрезентують лівий спектр вітчизняного політикуму. На політичній арені спостерігаємо й радикалізацію правого спектру, що поглиблює ідейно-світоглядний та національно-психологічний розкол суспільства. Те, що ліва опозиція протягом кількох виборчих циклів є головним опонентом у боротьбі за владу, має об'єктивні, насамперед соціально-економічні підстави. Але така ситуація вкрай небезпечна для суспільства, що прагне позитивних зрушень. Соціально-електоральна диспозиція за ознакою полярного поділу суспільства при відсутності змін на краще є показником політичної стагнації. Її, як і економічну стагнацію, необхідно долати шляхом позитивних зрушень.

За цих умов логічно постає необхідність політичного реформування країни, яка має на меті поглибити й зміцнити демократію, громадянські права й свободи людини і сус-

пільства, реформувати й удосконалити механізми народного представництва, зміцнити легітимність діючої влади, розширити права і повноваження територіальних громад як політичних чинників у здійсненні курсу економічних реформ. Це і є змістом третього етапу політичної модернізації, який можна умовно назвати “реалістичним”. Сутність ідеї полягає у тому, що громадяни країни і суспільство загалом, врешті-решт повинні відчуті реальні зрушення на шляху соціально-ринкових перетворень і демократії, керуючись під час виборчих кампаній не принципом “меншого зла”, а “оптимального варіанту” при наявності гідних конкурентів за владу.

Початком третього етапу змін у політичній системі країни можна вважати підтриману Президентом України ідею всеукраїнського референдуму за народною ініціативою (2000 р.) та “оксамитну революцію” у Верховній Раді.

Новим поштовхом політичного процесу в державі стало загострення протистоянь між Кабінетом Міністрів та більшістю Верховної Ради. Останнє свідчить про необхідність удосконалення механізмів формування уряду за більшої ролі парламенту. З’явилися ознаки того, що у політичний процес знову втягуються народні маси. Поглибилося не лише ідеологічне, а й пряме протистояння між владою та суспільством, чого раніше не спостерігалось. Подальше загострення у цьому напрямі може спричинити до трансформації режиму шляхом посилення поліцейських функцій з боку влади.

На тлі політичної напруги посилюється процес консолідації сил, що проголосили себе “новою”, тобто нелівою опозицією. Публічні дії опозиції зовні нагадують акції, що підпадають під ознаки спеціальних інформаційних операцій, метою яких завжди було і є зміна суспільно-політичних та психологічних стереотипів. Епатажність та деяка агресивність публічних акцій з її боку засвідчують, що у суспільстві виникла нова політико-психологічна ситуація, з чим влада змушена рахуватися за умови збереження тих цінностей і пріоритетів, що задекларовані в Основному Законі держави і є стратегічними цінностями щодо європейського вибору нашої країни. Особливістю нової опозиції є поєднання реформаторських гасел у галузі економіки, соціального захисту - у соціальній сфері, патріотичних цінностей у зовнішній та внутрішній національній політиці. Умови для виникнення

подібного конгломерату опозиційних сил існують об'єктивно, оскільки соціальне зубожіння, з одного боку, та небажання повертатися в минуле, з другого, є підґрунтям для появи нелівої опозиції.

Для демократичного суспільства силове протистояння між владою і опозицією - вкрай небажаний сценарій розвитку подій. Його необхідно ввести у цивілізоване річище, використовуючи посередниками переговорного процесу не "спалені" політичні фігури та сили, що стоять за ними, а представників авторитетних громадянсько-демократичних сил - вчених, митців, письменників, підприємців тощо. Органом переговорів має стати постійно діючий загальнонаціональний круглий стіл між владою і представниками опозиції.

Таким чином, нинішня політична система за умов соціально-економічної стагнації і браку позитивних зрушень виявилася неефективною для виходу країни з кризи. Мобілізаційний потенціал "рятівної демократії", коли консолідація електорату відбувається за рахунок загрози "лівого реваншу", вичерпує себе. Тому на порядок денний висувається вимога переходу від "мобілізаційної" або "керованої" демократії до системного і перманентного демократичного режиму правління, який передбачає цивілізований діалог влади і опозиції. Саме це і є завданням третього етапу становлення політичної системи в Україні.

Рекомендації щодо здійснення політичної реформи в Україні

Стратегічною метою здійснення політичної реформи в Україні є забезпечення політичної стабільності в державі та збереження громадянського миру і спокою як умов для динамічного просування шляхом економічних реформ. Політична система має забезпечувати можливості й ресурси здійснення економічної реформи на соціально-ринкових засадах, гарантувати основи демократії, підняти життєвий рівень населення, вселити впевненість у завтрашній день, зробити політику справою професіоналів, що діють прозоро й відповідально і контролюються громадянами та суспільством.

Для досягнення цієї мети необхідно у першочерговому порядку ухвалити ті законопроекти, які стосуються політичної сфери, а саме:

- Закон України про Кабінет Міністрів України (у другому читанні);

- Закон України про опозицію;

- імплементувати підсумки всеукраїнського референдуму за народною ініціативою;

- внести зміни до Закону України про вибори до Верховної Ради України на пропорційній основі на наступні (2006 р.) парламентські вибори;

- закон про вибори глав обласних державних адміністрацій;

- створити громадське телебачення в Україні.

В інтересах суспільства та його громадян влада повинна якомога ширше залучати інтелектуальний потенціал до аналізу й вирішення суспільно-політичних проблем. Для цього необхідно:

- підтримати політологічну науку, здатну робити об'єктивні висновки та експертні оцінки, придатні для використання в управлінських рішеннях у сфері політичного менеджменту;

- головним координуючим центром наукових досліджень у галузі політичного аналізу та досліджень визначити НАН України;

- зміцнити роль Української Академії державного управління при Президентові України як центру підготовки державних службовців вищого рівня та фахівців з політичного менеджменту;

- переглянути і затвердити тематику наукових досліджень у галузі політологічного аналізу, зорієтувавши її насамперед на вирішення актуальних проблем політичного життя суспільства і держави;

- посилити прогностико-аналітичний та прагматико-управлінський напрями наукових досліджень;

- спільно з Міністерством освіти України та Товариством "Знання" України розробити систему політичної освіти в державі.

Марія Пірен,
доктор соціологічних наук,
професор кафедри політології УАДУ

Моральна і духовна елітаризація управлінської еліти структур політичної системи в Україні

Розглядати сучасну соціально-політичну ситуацію, яка склалася в Україні, необхідно через аналіз фахово-якісних критеріїв політико-управлінської еліти, стану її професійної відповідності, моралі, духовності та творчості. Словом, через серйозне вивчення кадрового арсеналу, що забезпечує управлінські ніші в політичній системі.

Головними питаннями державотворчого процесу в Україні на сьогодні є вироблення політичної стратегії, яка б забезпечила реформування політичної системи, та нових політичних структур і відповідної політики в системі економічних і соціальних відносин України. Мета цих процесів - створити найсприятливіші умови для самореалізації особистості кожного громадянина, реалізації її творчого потенціалу, прискорення формування демократичного громадянського суспільства. Тому назріває потреба формування кадрів української високопрофесійної політичної еліти, яка б не тільки самореалізовувалася для власних потреб, а й слугувала власному народові і була здатна свідомо звітувати перед народом. Кадри - це обличчя влади, особливий інструмент ефективного і послідовного здійснення зовнішньої та внутрішньої політики держави [4, с. 102].

Потреба у формуванні нової політичної еліти стикається з питанням про долю "старої" еліти. Більшість представників нової еліти - це люди, які обіймали високі посади в ієрархії старої влади, тобто вони належали до партійно-радянської номенклатури. Як зазначають дослідники, представники колишньої республіканської номенклатури намагалися отримати і, в деяких випадках, отримали статус перших осіб, завдяки простій "операції ділення": вони були "другими" особами в державі, коли "перші" сиділи в Москві; відділившись від Москви, вони автоматично стали першими [10, с. 13].

Серед “старої” еліти, яка досить успішно трансформувалася у нову, слід виокремити господарників-директорів великих підприємств, агрофірм, різних постачальних баз, універмагів, голів колгоспів - сьогодні це є номенклатурна буржуазія, так її називають політологи-дослідники.

На сьогодні в Україні поглибились процеси структуризації в економіці, на перший план виступили корпоративні, кланові об'єднання. Поступово сформувалася і зміцніла фінансова елітна група, яка активно включилась у конкуренцію за контроль над ресурсами. Господарсько-фінансові клани у суспільстві стали набувати усе більшого значення. Вони починають активно впливати на політику, відстоювати свої інтереси у парламенті, уряді, президентському оточенні. Соціологи їх називають олігархами.

Прослідковується також володарювання неноменклатурного чиновництва, що характеризується корумпованістю від найнижчих до найвищих щаблів, непрофесіоналізмом, підступністю і безпринципністю, психологією “тимчасових правителів”, що виявляється у всьому.

У царині українського суспільно-політичного життя з'явилися нові групи заможних людей, яких соціологічні, політичні аналітики називають “кланом”. Це тіньове, закрите угруповання, що не має легітимного оформлення і яке утворилося на ґрунті спільних інтересів його учасників. Основою “клану” є економічний, матеріальний інтерес, кругова порука, груповий егоїзм, ігнорування суспільних інтересів тощо. Журналісти та політологи називають “клани” “п'ятою владою”. Боротьба між кланами відбувається поза правовим полем держави, нелегітимними методами. Головними засобами, які при цьому використовуються, є підкуп, шантаж, “війна компроматів” у ЗМІ, змова, терористичні акти. Тільки важливо що, вони за ці дії звітують перед своєю совістю, оскільки суспільство їм ні до чого, а Господь високо, але перед ним доведеться усе ж таки відповісти.

Спектр почуттів населення до правлячої еліти характеризується величезним відчуженням. На запитання: “Що Ви відчуваєте відносно правлячої еліти?” - 21% респондентів виявили “образу”, 13% - “ворожість”. А на запитання: “Якщо б Ви самі або Ваші діти схотіли зробити політичну кар'єру, щоб Вам допомогло найбільш?” - 12% відповіли, що активні

заняття політикою, 52% - “наявність чималих грошей”, а 31% - “родичі й друзі у вищих владних колах” [9, с. 353].

Німецький соціолог К. Мангейм підкреслював, що демократія характеризується не відсутністю еліти, а швидше новим способом її рекрутації й новою самосвідомістю еліти, справжньою їх елітизацією. Західні вчені доводять, що еліти потрібні в умовах розвитку демократії саме тому, що неелітні групи суспільства не дуже цікавляться політикою, їхні знання в цій царині життя обмежені. Політична участь громадян зводиться лише до участі у виборах, вони не формують політику, а тільки легітимізують владу певної еліти. В умовах сучасної демократії еліти не тільки мають необхідні якості для управління суспільством, а й захищають демократичні цінності. Сьогодні еліта в демократичних суспільствах вирізняється відкритим способом рекрутації, вона формується з найбільш компетентних і заінтересованих громадян, які можуть більш-менш вільно входити до складу еліт, брати участь у прийнятті політико-правових рішень.

У західних країнах концепція елітаризму представлена працями П. Бахраха, Р. Арона, Дж. Сарторі та ін. Елітаризм як теорія став основою нового, реалістичного розуміння сучасної демократії. Прихильники демократичного елітаризму підкреслюють, що в сучасних демократичних країнах Заходу найважливіші політичні, економічні, соціальні та інші рішення приймаються не масами безпосередньо, а від їх імені елітою, яка має бути фахово-відповідною, вирізнятися високими моральними та духовними якостями. Ідеологічно роз'єднана еліта характеризується мінімальним рівнем ціннісного консенсусу між її фракціями, а отже, політичною боротьбою між ними, що має місце в сучасній Україні.

У перехідних суспільствах ключові, владні позиції залишаються в руках представників старої еліти, тоді відбувається репродукція еліти, якщо ж ці позиції завойовують представники нової еліти, яка ще формується, то йдеться про циркуляцію еліти. Даний процес в Україні поки що відбувається за принципами “підходять - не підходять” лідерам блоків та олігархам, а не державотворчим потребам.

У стабільному демократичному суспільстві еліти постійно циркулюють. Такий процес можна вважати демократичним механізмом, який перешкоджає монополізуванню влади, погіршенню якості еліти, застою у світогляді людей і політичних ідей. У такому контексті має місце просування здібних, підготовлених до управління людей із не еліти в еліту. В Україні поки що переважає процес репродукції. Стабільна демократія потребує ставитися до політики не як до “мистецтва воювати”, а як до “мистецтва домовлятися” між собою, за допомогою команди політиків-фахівців, які спроможні йти на ризик, працювати ефективно, чинно, слугуючи суспільству, а не команді олігархів і корумпованих чиновників.

Відповідно до такого принципу елітаризації в США існує таке поняття, як “меритократія”. Це американська еліта, яка визначається вищою освітою, здобутою у найпрестижніших вузах, та видатними здібностями (саме вони, а не спадкоємці багатіїв або вихідці із знатних родів вважаються представниками меритократії), вмінням добитися успіхів у політичній і економічній діяльності та честолюбством, великою працелюбністю, духовністю та громадянськістю.

Якщо взяти до уваги сучасну українську політичну еліту, то йдеться про серйозні потреби підвищення професійної компетентності провідних політиків країни, представників владних структур різного рівня, їхніх освітніх, культурних і моральних характеристик, авторитет, легітимність та ефективність діяльності. Загалом, про національну еліту судять за рівнем життя народу та престижем країни у світі. Так, у “прощальній промові” Джордж Вашингтон наголосив, що “з усіх традицій, необхідних для політичного гаразду, релігія й моральність є найнеобхіднішими”.

Сучасна українська еліта разом із народом мають знайти власний “код” державницького шляху. Цьому, безумовно, може сприяти така модель української національної ідеї, яка критично переосмислюючи минуле, змінить так званий психологічний стереотип “бездержавність” української нації на психологію державного народу та сприятиме вихованню гідних елітарних політиків із високою фаховою підготовкою і мораллю та духовністю.

Список використаної літератури

1. Ашин Г.К., Охотський Е.В. Курс елітології. - М.: Спортакадемпрес, 1999.
2. Гаман-Голотвина О.В. Определение основных понятий элитологии // Полис. - 2000. - № 3.
3. Головатий М.Ф. Роль української еліти // Україна на зламі тисячоліть: історичний екскурс, проблеми, тенденції та перспективи. - К.: МАУП, 2000.
4. Дубенко С. Кадрова політика - пріоритетний напрям створення дієздатного державного апарату // Україна: поступ у ХХІ століття: Наук.-метод. зб. / І.Ф. Надольний, В.А. Ребкало, Н.Р. Нижник та ін. - К.: Вид-во УАДУ, 2000.
5. Кузнецов Н.В. Правящие элиты в истории России // Русская нация: историческое прошлое и проблемы возрождения. - М., 1995.
6. Пірен М. Формування сучасної управлінської еліти України як процес адміністративної реформи // Україна: поступ у ХХІ століття: Наук.-метод. зб. / І.Ф. Надольний, В.А. Ребкало, Н.Р. Нижник та ін. - К.: Вид-во УАДУ, 2000.
7. Ручка А.О. Еліта та демократія: вступ до проблематики // Соціологічна наука і освіта в Україні: Зб. наук. пр. / Укл. В.І. Судаков, М.В. Туленков. - Вип. І. Концептуальні засади становлення та розвитку соціологічної науки і освіти в Україні. - К.: МАУП, 2000.
8. Танчер В.В., Кучеренко О.Ю. Демократичний елітаризм - ідеологія національного розвитку // Розбудова держави. - 1999. - № 1-6.
9. Танчер В.В., Кучеренко О.Ю. Ідеї елітаризму в контексті демократичної трансформації суспільства // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. - 1998. - № 3.
10. Шульга М.О. Особливості процесу зміни правлячих еліт у період системної трансформації суспільства // Українське суспільство на порозі третього тисячоліття. - К.: Ін-т соціол. НАН України, 1999.

*Віталій Скуратівський,
доктор філософських наук, професор,
завідувач кафедри соціальної
і гуманітарної політики УАДУ*

Соціально-економічні чинники зміцнення політичної стабільності українського суспільства

Процес суспільного розвитку українського суспільства спричинює необхідність реформування його політичної системи, що передбачає становлення демократії, формування цивілізованих державно-владних відносин, досягнення злагоди та взаєморозуміння між гілками влади, подолання протистояння і конфліктів між громадсько-політичними рухами, партіями. Політична стабільність будь-якого, в тому числі українського, суспільства значною мірою зумовлена соціально-економічною стабільністю, сталістю функціонування соціальних, економічних, духовних відносин у державі.

Особливо важливою умовою формування та зміцнення політичної стабільності, зокрема політичної структурованості українського суспільства, є створення умов для формування його соціальної структурованості і насамперед становлення середнього класу, зміцнення його позицій. Реалізація цього завдання має розглядатися не лише як важливий інструмент соціально-економічних перетворень, трансформаційних процесів в Україні, але і як основа політичної стабільності суспільства, його політичної структурованості, зміцнення демократичних принципів його організації. У Посланні Президента України до Верховної Ради України звертається увага на те, що соціально-економічна політика держави зосереджуватиметься на формуванні надійної соціальної бази реформ, створенні сприятливих умов для становлення та зміцнення позицій середнього класу. Становлення середнього класу має здійснюватися за рахунок формування стійкого прошарку людей - власників нерухомого майна, земельних ділянок та акцій, прискореного розвитку малого та середнього бізнесу, фермерських господарств, посилення законодавчої захищеності інтелектуальної власності та зміц-

нення на цій основі соціальних позицій представників науково-технічної інтелігенції, вчених, діячів культури та освіти, спеціалістів середньої ланки управління, фінансистів та менеджерів.

Позитивні зрушення в суспільстві, які формуватимуть умови для політичної стабільності, пов'язані насамперед із докорінною зміною системи соціального розвитку перш за все соціальних відносин у країні. Позитивні зміни відбуваються завдяки поступовому розширенню соціальної бази здійснюваних реформ, що є особливо важливою умовою глибоких системних перетворень. Основною соціальною силою, соціальною базою реформ є найбільш активні верстви населення, зокрема молодь. Конструктивні зміни відбуваються, зокрема, в соціальній структурі українського суспільства, що виявляється насамперед у поступовому становленні прошарку підприємців, який відіграє важливу роль у суспільному житті, стабілізації соціально-економічних, політичних, духовних відносин. Формується прошарок власників акцій, нерухомості, земельних ділянок, акціонерів та власників земельних паїв. У процесі утвердження економічної свободи, динамізації процесів соціальної мобільності, можливостей вільного вибору сфери й способів реалізації людиною всього соціального потенціалу в суспільному житті, зокрема у сфері господарської діяльності, розширюється та поглиблюється соціальна база для самореалізації та самоствердження особистості, створення нею мікросистеми своєї соціальної безпеки. Ці процеси призводять до зміни системи світоглядних орієнтацій людей, їх соціальної психології, формування елементів нової соціальної культури. В її основі лежить соціально-економічна активність особистості, яка розраховує насамперед на власні сили у формуванні своєї соціальної безпеки, добробуту, а також усвідомлення тієї обставини, що економічне становище людини залежить від неї самої, від розуміння необхідності "рахувати гроші".

Найбільш соціально активною частиною суспільства, основним суб'єктом утвердження нової системи соціальних цінностей, соціальних відносин в Україні є молоде покоління, а також усі ті люди, які отримали власність у своє розпорядження. У соціальній структурі українського суспільства саме цей соціальний прошарок наших співвітчизників і стає

поступово тією основою, базою, гарантом поглиблення соціально-економічних реформ, соціально-класових відносин, соціальної мобільності як умови зміцнення політичної стабільності.

Зміцнення політичної стабільності українського суспільства передбачає реалізацію низки пріоритетів у соціальній політиці, спрямованих на посилення процесів соціальної структурованості. Серед пріоритетів соціального розвитку і соціальної політики важливе місце належить створенню умов для забезпечення кожній людині належного життєвого рівня шляхом здійснення виваженої активної політики доходів, зменшення їх диференціації, запобігання бідності, обмеження соціального розшарування населення за рівнем доходів, формування стабільного платоспроможного попиту населення. Як зазначається в Посланні Президента, вирішення завдань, пов'язаних із реалізацією політики доходів, має відбуватися не шляхом штучного обмеження верхнього рівня доходів, а навпаки, їх легалізації. Стимулювання населення до придбання приватної власності, її активний захист стає важливим завданням соціальної політики.

Пріоритетною складовою соціальної політики на шляху реформування соціально-трудова відносин є політика, спрямована на забезпечення грошових доходів населення. Важливе значення у цьому зв'язку має створення і впровадження нової системи оплати праці. Основними компонентами реформування системи оплати праці є: розробка та перехід до нових соціальних стандартів - регульованої державної мінімальної погодинної заробітної плати (обов'язкової для всіх секторів економіки) з поступовим запровадженням погодинної оплати праці, удосконалення механізму визначення мінімальної заробітної плати; посилення державного впливу на нормування праці; забезпечення зростання частки оплати праці в структурі валового внутрішнього продукту, а також зменшення податкового тиску на фонд оплати праці; застосування в практиці соціально-трудова відносин сучасних мотиваційних і стимулюючих механізмів високопродуктивної праці.

Динамізм процесів соціального розвитку, зокрема соціальної структурованості як чинника зміцнення політичної стабільності українського суспільства, зумовлений насампе-

ред потенціалом економічного розвитку України. Процес економічного розвитку українського суспільства надзвичайно складний, суперечливий, він відбувається під впливом цілої низки чинників. Надзвичайно негативно на формування стабільних, динамічних процесів соціально-економічного розвитку України впливає політична нестабільність, внутрішньополітична боротьба, яка часто набуває нецивілізованих форм, несформованість у значної частини населення системи світоглядно-ціннісних орієнтацій тощо. За цих умов вкрай важливе визначення основних пріоритетів економічної політики, які забезпечуватимуть стабільний і довготривалий соціально-економічний розвиток нашого суспільства, формуючи умови і для стабільного політичного поступу України в загальноцивілізаційному процесі.

Основним пріоритетом соціально-економічного розвитку є створення соціально-політичних передумов для суттєвого поглиблення курсу ринкових перетворень, відчутного їх прискорення. Мабуть, мають рацію ті економісти, які вважають, що сучасні світові тенденції і національний політико-економічний генофонд підказують, що оптимальною для України є народна економіка, що забезпечує рівність стартових можливостей підприємницької діяльності, соціальну спрямованість економічної діяльності, вільний доступ до надбань освіти і науки, недопущення соціального і майнового розшарування у суспільстві. У Посланні Президента України зазначається, що в остаточному підсумку ставиться завдання здійснення найближчим часом такого обсягу перетворень, які б забезпечили формування в країні ефективної критичної маси ринкових відносин, подальший розвиток економіки на самодостатній ринковій основі. Успішна реалізація цього комплексу завдань передбачає завершення в основному перехідного етапу трансформації української економіки, вирішення його першочергових базових завдань. Сама постановка такого завдання перед владними структурами та суспільством в цілому має не лише економічне, а й соціально-політичне навантаження. Всі розуміють: виснажливий перехідний період, для якого суспільні катаклізми є природним явищем, не може безкінечно розтягуватися. У зв'язку з цим здійснення його базових завдань може розглядатися як визначальні національні пріоритети наступного періо-

ду. Особливо важливим є зміцнення інституту приватної власності, захист і нагромадження національного капіталу, стимулювання підприємництва, малого бізнесу. Держава мусить взяти на себе основний тягар у вирішенні цих завдань. Йдеться зрештою про сприяння становленню ефективної, конкурентоспроможної ринкової економіки, в якій підприємницький інтерес буде основою економічної мотивації, а підприємець, ділова людина стануть її головною рушійною силою.

Зміцнення політичної стабільності суспільства зумовлює посилення впливу держави на розвиток соціальної сфери, яка є переважно споживачем фінансово-матеріальних ресурсів. Тому важливо засобами соціально-економічної політики змінити ситуацію, перестати розглядати соціальну сферу лише з позиції споживача фінансових, матеріальних ресурсів, створити умови для переважання соціальних чинників у структурі економічного зростання. Суспільство дійшло межі, за якою поглиблення реформ без наповнення їх соціальним змістом і підтримки широкими верствами населення стає нереальним, а його довіра до політики реформ має здійснюватися на цій основі, про що йдеться в Посланні Президента України до Верховної Ради. Вирішенню цього блоку завдань сприятиме посилення соціальної спрямованості реформ, формування соціально орієнтованої економіки. Ринкова економіка, яка за своєю суттю є соціальною, здатна створювати умови для стимулювання, активізації діяльності людини щодо реалізації свого соціального потенціалу. Соціальна функція ринкових відносин, реалізація якої на попередньому етапі суспільного розвитку нашої країни була неможливою внаслідок глибокої економічної кризи, сприяє функціонуванню відносин власності, а значить розширенню та поглибленню соціальних засад економічних перетворень, процесів соціальної мобільності, формуванню повноцінних процесів соціальної структурованості як умови політичної стабільності українського суспільства.

Отже, реформування процесів соціально-економічного розвитку є важливою умовою формування, зміцнення політичної стабільності українського суспільства. До того ж, посилення процесів політичної структурованості здатне суттєво динамізувати суспільний розвиток, соціально-економічні

перетворення, загальний процес суспільно-політичної консолідації.

Список використаної літератури

1. Кучма Л.Д. Націю звеличують великі цілі і діла. - К., 2000.
2. Сахань І.Я. Соціальні пріоритети 2001 року // Уряд. кур'єр. - 2001. - 15 берез. - № 46.
3. Скуратівський В.А. Особливості соціального розвитку і соціальної політики українського суспільства на сучасному етапі // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3.
4. Філіпенко А. Потенціал економічного розвитку в Україні // Уряд. кур'єр. - 2000. - 14 верес. - № 211.
5. Україна: інтелект нації на межі століть / Кол. моногр. - К., 2000.

Володимир Саламатов,

*кандидат психологічних наук,
головний спеціаліст*

Управління наукових досліджень УАДУ

Хто у центрі “циклону”? (Конфліктні структури сучасного суспільства України)

Хвиля конфліктів, яка охопила сучасне суспільство, обумовлює особливу увагу до проблеми стабільності, безпеки, організації та самоорганізації суспільного життя. Однією з причин конфліктності сучасного суспільства є його демократизація.

Що таке демократія? Згідно із “нормативним уявленням” демократія як форма державно-політичного устрою офіційно визнає владу більшості, рівноправність громадян, верховенство закону і здійснюється шляхом виборів основних державних органів. Демократичне суспільство регулює своє життя через апеляцію до права, до легальних, публічних законів. При цьому існує нерівність між соціальними класами і групами [6, с. 146].

Ситуація в Україні ускладнюється тим, що становлення демократичного суспільства накладається на формування інституціональних основ державності і економічної незалежності країни. Ці два процеси - демократизація суспільства і становлення незалежної держави - суперечливі самі по собі, і при одночасному здійсненні та взаємодії у часі й просторі створюють "вибухонебезпечну суміш".

Вкрай важливим є те, що "демократія виникає і існує за відсутності орієнтирів упевненості. Вона завершує історичний період, протягом якого люди наражаються на випробування невизначеності, що утворилася останнім часом навколо основ Влади, Закону і Знання, а також навколо взаємовідносин одного з іншим на всіх щаблях суспільного життя. У соціальній практиці, без відома її діючих сил, формується питання, на яке ніхто не знає відповіді і на яке ні може відповісти навіть ідеологія, чиє завдання саме в тому і полягає, щоб усім і скрізь відновлювати впевненість (Лефор за Рюс), надавати суспільству орієнтири [4, с. 565].

Демократія - це не безконфліктний режим, а режим за якого конфлікти мають відкритий характер і вирішуються шляхом переговорів. У суспільстві, проблеми якого все більше ускладнюються, кількість конфліктів не зменшується і вони не пом'якшуються, а навпаки, конфлікти множаться і поглиблюються. Головне полягає в тому, що вони (конфлікти) висловлюються публічно і що існують правила для їхнього вирішення (Рикер за Рюс) [4, с. 566].

Велике значення в житті сучасного суспільства має суб'єктивне сприйняття соціальних інститутів різними суспільними групами і населенням країни в цілому, простір публічних дискусій [4, с. 565-567]. Складні взаємовідносини між соціальними суб'єктами, суб'єктивний простір суспільних відношень є об'єктивною реальністю суспільства, що трансформується. Усвідомлення, рефлексія характеру взаємодії між суспільними інститутами - це невід'ємний атрибут професіоналізації державного управління, формування громадянської свідомості, підвищення політичної компетентності суспільства, "перетворення таємного в очевидне", визнання важливості повсякденного життя у "високій" політиці. Це форма зворотного зв'язку між об'єктом і суб'єктом державного управління. Враховуючи у своїй поведінці уявлення

інших про соціально-політичний простір, соціальні суб'єкти наближаються до реальності, в якій вони живуть. На думку Є. Головахи, в суспільстві, що переборює тоталітарну спадщину і страх перед вільним висловлюванням власних поглядів та соціальних оцінок, суспільна думка поступово набуває "експертної функції". Тобто, перевіряючи політичні рішення і дії на предмет їхньої відповідності головному призначенню в демократичному суспільстві, сприяти створенню і підтримці умов для дотримання законності, політичної стабільності, зростання добробуту і дотримання прав людини [1]. У процесі стратегічного управління подібна робота важлива для генерування і формування ідеї, місії, мети держави як суспільної системи (організації), а також для перевірки життєздатності проекту (прототипу) трансформації суспільства, оцінки результатів державного управління, ступеня досягнення вхідної мети.

Завданням цього дослідження була об'єктивація існуючих у суспільній свідомості схем, структур конфліктної взаємодії між соціальними суб'єктами, інститутами або дійовими особами соціально-економічного простору України.

При оцінці конфліктної взаємодії ми спиралися на уявлення про те, що конфлікти виникають у ключових і найбільш важливих точках взаємодії чи функціонування соціальної системи, там, де стикаються інтереси учасників. Конфлікт прояснює позицію учасників взаємодії і висвітлює сфери соціальної реальності, до яких виявляється найбільший інтерес.

Ця робота ґрунтується на матеріалах експертного дослідження соціально-економічної ситуації, проведеного Українською Академією державного управління при Президентові України в березні 2000 року. Оцінювався характер взаємовідносин між 22 соціальними суб'єктами: Адміністрація Президента України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Національний банк України, Служба безпеки України, Міністерство внутрішніх справ, Державна податкова адміністрація України, Збройні сили України, судові органи, Прокуратура, державна промисловість, великий приватний бізнес, малий бізнес, міжнародні фінансові організації, міські і районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, ліві політичні партії, праві партії, цент-

ристські партії, кримінальні структури, населення, засоби масової інформації. Склад списку соціальних суб'єктів визначався специфікою їх ролі в сучасному українському суспільстві, яка відображена в Конституції України [ст. 36, 75, 102, 113, 121, 140].

Респондентам пропонувалося визначити соціальні інститути, взаємодія між якими, на їх думку, має найбільш конфліктний характер. Респондентами виступали представники адміністративно-управлінського персоналу, менеджери, працівники, які належали до соціальних суб'єктів, інститутів, наведених вище, за винятком представників кримінальних структур. У дослідженні взяли участь 309 осіб з різних регіонів України.

На рисунку подано когнітивну схему конфліктних взаємодій, на які найчастіше вказували респонденти.

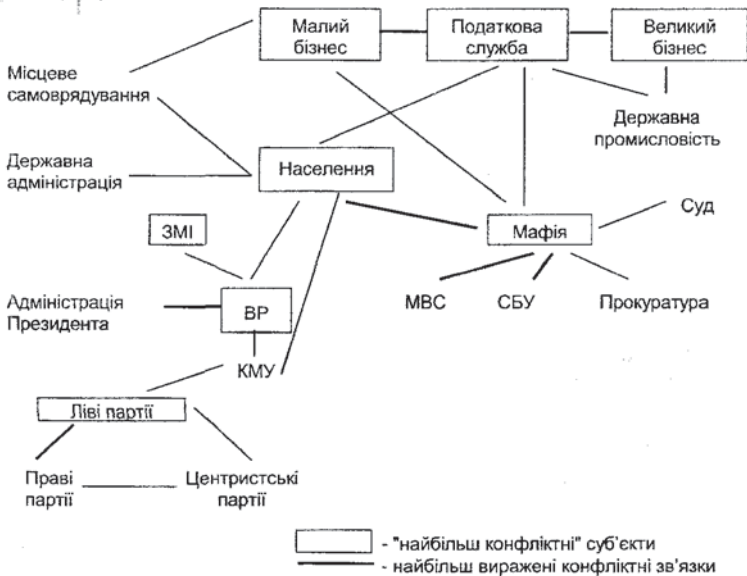


Схема найбільш активних конфліктних взаємодій

Отримані дані показують, що лідерами конфліктної взаємодії є кримінальні структури і населення. Деяко нижчий рівень конфліктної взаємодії приписується податковій

службі, великому приватному бізнесу, лівим політичним партіям, малому бізнесу, Верховній Раді України. Як найменш конфліктні сприймаються Збройні сили України, Національний банк України, центристські та праві політичні партії, судові органи.

У сумарній матриці інтенсивності конфліктних взаємодій виділяється 4 кластери (групи) найбільшої активності конфліктних взаємодій (див. рисунок):

- Верховної Ради із Адміністрацією Президента України, Кабінетом Міністрів України, засобами масової комунікації, населенням, а також Кабінету Міністрів України з політичними партіями - це кластер політико-правових або державно-політичних взаємовідносин.

- Податкової служби із малим бізнесом, великим бізнесом, державною промисловістю і населенням - це кластер фіскального регулювання сфери матеріального виробництва - обміну.

- Кримінальних структур із населенням, приватним бізнесом, податковою інспекцією і правоохоронними органами - кластер судово-правових взаємовідносин.

- Малою бізнесу і населення із місцевими органами влади - кластер "екзистенціально-комунальних" взаємовідносин.

Кожний із виділених кластерів має центральний елемент із найбільшою кількістю зв'язків з іншими елементами відповідного кластера. Для наведених вище кластерів такими є: Верховна Рада, податкова служба, кримінальні формування, населення. Згідно із теорією когнітивного картування [5; 7] і теорії соціальних конфліктів [2] центральність позиції суб'єктів у когнітивних картах вказує на соціальну значущість цих суб'єктів і на те, що діяльність саме цих суб'єктів вимальовує картину соціальної реальності.

Варто відзначити, що населення включене у всі виділені кластери конфліктної взаємодії, тому його можна розглядати як центральний елемент узагальненої когнітивної карти конфліктних взаємодій.

Загострення усередині кластера політико-правових взаємовідносин (ППВ) менше, ніж через рік після проведення такого опитування стало системоутворюючим чинником політичного життя країни. Система конфліктних відносин між політичними партіями, а також між ними і Кабінетом

Міністрів України є симетричним віддзеркаленням процесів, що відбуваються всередині Верховної Ради. Отже, “трикутник” відношень політичних партій можна “вкласти” в суб’єкт “Верховна Рада”, таким чином згорнувши цю схему.

При цьому суб’єкти, що входять у кластер ППВ, не мають очевидних конфліктних відношень із системою матеріального виробництва - обміну (МВО). Зокрема, немає яскраво виражених конфліктних відношень між Кабінетом Міністрів і Верховною Радою України, з одного боку, і приватним бізнесом, державною промисловістю, з іншого боку. Однак безпосередній представник системи державного управління - податкова служба - займає центральне положення в кластері МВО. Вона є ключовою ланкою, регулятором системи виробництва і обміну. І її функціонування визначається як конфліктне. Таким чином, опосередковано, через податкову службу державна влада сприймається як така, що перебуває у конфліктних відношеннях із системою матеріального виробництва і обміну.

Іншим представником державних органів влади, що має конфліктний характер взаємовідносин із населенням і приватним бізнесом, є місцеві органи влади в особі державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування. Місцеві органи влади подаються як конфліктні партнери населення, яке проживає на підпорядкованій їм території.

Цілком зрозумілою є конфліктність між органами охорони правопорядку і судочинства, з одного боку, і кримінальними формуваннями - з іншого, а також між кримінальним світом і малим бізнесом та населенням.

Серед усіх розглянутих суб’єктів соціально-економічного простору тільки населення має виражені конфліктні відносини як із центральними органами державної влади, так із державними відомчими та місцевими органами виконавчої влади. Конфлікт населення із навколишнім соціально-політичним і економічним життєвим простором в особі місцевих представників влади, податкової служби, кримінального світу переноситься на вищі органи державної влади. Останнім приписується відповідальність за умови життя, за існуючий екзистенціальний простір. Ми маємо справу із віддзеркаленням у суспільній свідомості двох аспектів, двох шарів взаємовідносин населення із державною владою: ре-

альні взаємовідносини на рівні екзистенціального буття і їх проекція на ставлення до центральних органів державної влади.

Отже, наведена когнітивна схема будується навколо конфліктної взаємодії двох основних суб'єктів - населення та державної влади, і зводиться до біполярної системи: населення - державна влада.

Наявність протиріч між владою і населенням природне й неминуче у суспільній культурі. У нашому суспільстві - це наслідок історичного досвіду, коли народ сторіччями звинувачував центральну владу в усіх своїх негараздах та коли державна влада брала на себе відповідальність за прийняття рішень, які значною мірою регламентували, визначали приватне життя населення. В умовах побудови демократичного суспільства ситуація особливо ускладнюється. Тому поширення уявлень про наявність конфліктних відношень між державною владою і населенням країни заслуговує на увагу, а не на заперечення, замовчування, і потребує конструктивного діалогу між основними учасниками соціально-економічного і політичного життя.

Аналіз показав, що в рамках застосованої моделі виділяються кілька суб'єктів, навколо яких концентруються соціальні взаємодії. Насамперед це: податкова служба, кримінальні структури, працююче населення і Верховна Рада України. Виходячи з розуміння конфлікту як процесу об'єктивізації найбільш критичних сторін соціального життя, взаємодії соціальних інститутів, можна зробити висновок, що діяльність саме цих інститутів стосується ключових інтересів сучасного суспільства. Проведене спеціальне дослідження дефіциту ресурсів у діяльності кожного з розглянутих вище соціальних суб'єктів засвідчило, що найбільш гострими проблемами для населення є фінансово-матеріальне забезпечення життя, для Верховної Ради України - кадрове забезпечення її діяльності, для податкової служби - участь у прийнятті державних рішень, для кримінальних формувань - влада. Найбільш вразливим із усіх "соціальних акторів" є населення, оскільки воно має максимальний сумарний дефіцит ресурсів серед найбільш конфліктних соціальних суб'єктів. Порівняльний аналіз дефіциту ресурсів і конфліктності взаємовідносин показав, що рівень конфліктності залежить як від су-

марного рівня дефіциту ресурсів кожного із “соціальних акторів”, так і від різниці в інтересах та потребах соціальних суб’єктів, що взаємодіють один із одним.

Отримані дані свідчать про наявність бази соціальної напруженості в когнітивному просторі управлінського апарату країни, що може знайти деструктивний вихід або перейти у конструктивне русло. У будь-якому випадку - це сигнал про значний потенціал соціальної енергії. Для державної влади питання полягає в тому, чи здійснювати опір, протидіяти суспільній енергії, чи використати її для розвитку добробуту населення, нарощування економічного потенціалу країни, реалізації соціально орієнтованої політики та інших завдань, викладених у Конституції України, у програмних документах Президента України, Кабінету Міністрів України, прогресивних демократичних сил.

Для визначення причин такого становища доцільно провести спеціальний аналіз уявлень управлінського апарату країни про засоби, ресурси життєдіяльності соціальних інститутів, системи інтересів їхніх представників, їх власних уявлень про шляхи виходу з кризи. Когнітивні дослідження соціально-політичної системи надають широкі можливості для моделювання взаємодії соціальних суб’єктів. В умовах надзвичайної складності соціальних процесів рішення не можуть прийматися лише на підставі риторики, ідеології і списування на минуле. Звичайно ж, ці чинники входять у політичний дискурс. Але політичні рішення, що ґрунтуються тільки на цих чинниках, обов’язково спричиняють появу неправильних рішень, які неминуче руйнують віру громадян у новий політичний порядок. Тому неупереджений аналіз когнітивних схем різних соціальних суб’єктів, оцінка уявлень про характер взаємодії між соціальними інститутами сучасного українського суспільства може стати складовою частиною демократичного управління суспільством і побудови демократичних інститутів.

Список використаної літератури

1. Головаха Є. Громадська думка та влада у посттоталітарному суспільстві // Матеріали конф. за результатами проекту “Політичний портрет України. Фонд “Демократичної ініціативи”. - К., 1997. - 4 с.

2. Дарендорф Р. Элементы теории социального конфликта // Социс. - 1994. - № 5.

3. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30.

4. Рюс Ж. Поступ сучасних ідей: Панорама новітньої науки / К.: Основи, 1998. - 672 с.

5. Херадсвейт Д., Нарвесен У. Психологические ограничения на принятие решений // Язык и моделирование социального взаимодействия. - М.: Прогрес, 1987. - С. 381-407.

6. Шахназаров Г.Х. Демократия // Филос. энцикл. слов. - М.: Советская энцикл., 1983. - 840 с.

7. Axelrod R. How people make sense out of a complex world // American Political Science Review, vol. 9, 1973.

Микола Куксенко,

перший заступник голови

Фастівської райдержадміністрації

Формування політичної еліти - необхідна складова реформування політичної системи України

"Кожне національне відродження починається з відновлення структури еліти".

В. Литинський

У березні 2002 р. в Україні мають бути вибори до Верховної Ради, до органів місцевого самоврядування. Вони відбудуться, хотіли б ми цього чи ні, подобатимуться нам новообрані депутати і міські (сільські) голови чи ні - все одно вони будуть обрані, і ввійдуть до того керівного прошарку нашого суспільства, який протягом наступних чотирьох років визначатиме напрями політики на державному та місцевому рівнях.

Виборці насамперед повинні позбутися пасивності, байдужості, аполітичності, песимізму й усвідомити, що вони

самі для себе обиратимуть владу, яка має забезпечувати їм нормальне життя аж до наступних виборів.

Для багатьох постає закономірне питання: кого обирати, за кого віддати свій голос? Треба, звичайно, обирати патріотів, найрозумніших і найавторитетніших людей, тобто представників нашої національної еліти.

Надбанням людства є надзвичайно проста істина: земля належить усім людям, але тільки той народ чуває себе на ній добре і впевнено, який володіє її частиною. Українці, котрі мають своє місце під сонцем, ладні його позбутися, тому що не усвідомлюють своєї величі, свого “я”. Чому саме у мого народу така свідомість? Мав би він бути гордим за своє героїчне минуле. Адже євреї спромоглися відродити свою державу через 2000 років і щасливі з цього. А мій народ - ні! Чому? Саме так ставить питання академік П. Кислий у своїй статті “Еліта нації, мова і гідність” (Голос України. - 1995. - № 157).

Можна дати однозначну відповідь на поставлене запитання: тому, що український народ не має своєї повноцінної національної еліти. Народ є носієм мови, традицій, усвідомлення належності до нації, але сам по собі не може захищати свої національні інтереси. За національну ідею, за державу повинен боротися той, хто живе за рахунок народу, за рахунок держави: державна адміністрація, військо, інтелігенція, одним словом - еліта.

Внаслідок певних історичних обставин ми, по суті, стали нацією “без голови”. Як вважав В. Липинський, українська інтелігенція виявилася “не елітарною” і “не здатною вести народ”, бути його інтелектуальним і духовним лідером, “продуцентом національної ідеї”. В. Липинський писав: “У підсумку український народ опинився здоровою і сильною дівчиною, за якою з писком та криком, кусаючи та штовхаючи один одного, упадають інтелігентні імпотенти. Розчарувавшись у такому упаданні, вона віддається в результаті першому насильнику, який трапився, будь-то більшовицький червоноармієць чи польський кондотьєр”.

Так, саме національна еліта (і насамперед політична) повинна відстоювати політичну, економічну і духовну незалежність нашої держави. А яку еліту ми маємо? Більшість з

тих, кого за належність до вищих верств суспільства можна було б вважати за еліту, насправді не є такою.

У нації відсутні почуття гордості і гідності. А це те, що закладається у гени протягом віків. Аналіз історичних ситуацій, коли нації переходили від національного нігілізму до патріотизму, показує: почуття національної гордості, гідності, любові до своєї землі, держави проростає лише за умови єдності народу і його еліти.

Нині в Україні маємо значні проблеми з процесами формування та функціонування політичної еліти. Соціально-політична незрілість суспільства зумовлює існування такої ж незрілої політичної еліти. Дехто із сучасних вчених-політологів (П. Кислий, Д. Видрін) називають її переделітою, ТВО-елітою, але більшість (П. Толочко, В. Кругляк, В. Матвієнко) таки стверджують, що політична еліта у нас є. Інша справа - яка вона, чи виконує свої функції належним чином? Хто винен у наших нинішніх негараздах: народ чи еліта? Цілком погоджуюсь із словами П. Толочка, що еліта і народ у сучасній Україні варті одне одного, ніхто не кращий і ніхто не гірший (Політична еліта і народ у новій Україні // Голос України. - 1997. - № 94).

Сам собою напрашується висновок, що для демократичного суспільства, яке ми розбудовуємо, чи не найголовнішою проблемою є формування найбільш результативної, корисної для народу і певною мірою підконтрольною йому керівної еліти, забезпечення широкого соціального представництва керівного прошарку, його вчасного якісного оновлення, запобігання його відчуженню від мас та перетворенню в замкнену панівну привілейовану касту. До речі, демократія характеризується не відсутністю еліти, а способом її рекрутування, представництва і відповідальності. Справжня еліта не владарює, а керує за добровільної згоди мас, спираючись на свій авторитет. Нинішня політична криза в Україні, на нашу думку, значною мірою зумовлена саме недостатнім рівнем авторитету влади, і це посилюється тим, що самі ж представники політичної еліти (О. Мороз, Ю. Тимошенко, А. Матвієнко, С. Головатий та інші) завзято руйнують авторитет влади, сподіваючись мати на цьому політичні дивіденди.

Складність нинішньої ситуації в Україні полягає і в тому, що процес формування політичної еліти помітно відстає

від процесів трансформування суспільства. А хотілося б, щоб було навпаки, щоб еліта правильно розуміла ці процеси, передбачала їх, керувала ними, щоб була їх генератором.

Термін “еліта” (*фр.* *élite* від *elige* - “ вибирати”, “ обирати”) вживається в кількох значеннях. У широкому розумінні еліта - це група індивідів, які вирізняються серед оточення за певними ознаками, стоять вище середнього індивіда в якійсь сфері чи то за здібностями, чи за освітою, чи за походженням.

У сучасному розумінні концепція еліти оформилася на межі ХІХ - ХХ ст. у працях відомих соціологів Г. Москі, В. Парето, Р. Міхельса, наших вітчизняних ідеологів В. Липинського, Д. Донцова та інших. Проте деякі її ідеї мають більш раннє походження, ще з часів античності (Геракліт, Платон) та середніх віків (Н. Макіавеллі). Зараз на Заході поширена концепція елітарної демократії (демократичного елітаризму), в основі якої лежить ідея природної обдарованості людини, наявність у неї таких якостей, які зумовлюють здатність до найкращого виконання певних функцій. Одним із різновидів еліти є політична еліта.

Політична еліта - це суспільна реальність, з існуванням якої слід рахуватись. Її існування обумовлено низкою факторів - суспільним розподілом розумової і фізичної праці, виокремленням духовної сфери; високою суспільною значимістю управлінської діяльності та її стимулюванням; соціальною, психологічною і розумовою нерівністю людей; політичною пасивністю основної маси населення.

В. Хорошковський у книзі “Чи можливе “українське чудо”?” стверджує: “Інтегральним, вирішальним фактором національного відродження та його економічних основ є елітарний прошарок нації”. Тому перед нами нині стоїть двоєдине завдання:

1. Ми якомога швидше повинні сформувати дієздатну, підконтрольну народові політичну еліту інтегрального (західного) типу.

2. Ми вже сьогодні повинні виховувати майбутню національну еліту.

Щодо першого завдання, то варто скористатися перевагами існуючих систем рекрутування еліти, сприяти процесові політичної структуризації суспільства, оскільки легальними

суб'єктами політичного процесу можуть і повинні бути лише політичні партії та їхні політичні лідери, а не якісь кланово-кримінальні структури чи угруповання.

Нонсенс, коли члени одного уряду є конкурентами, як у нас, а не колегами, соратниками, одностудцями.

В. Липинський, Д. Донцов визначили три основні критерії відбору, яким мають відповідати наші політики, а саме:

- сила духу (воля, віра в нову Україну, патріотизм);

- інтелект (освіта, знання, досвід, професіоналізм, компетентність);

- моральність (здатність у всьому бути для членів суспільства зразком і авторитетом).

На наше переконання, ієрархія інтересів для представників політичної еліти повинна бути такою: насамперед - державні інтереси, потім інтереси корпоративні (наприклад партійні) і лише тоді - інтереси особисті, а не навпаки. Адже ми сьогодні занадто часто спостерігаємо, як спрацьовує "синдром корита", коли "державні мужі", забувши про обіцянки, почуття обов'язку, поспішають насамперед вирішити особисті справи, "вхопити сьогодні, бо завтра може бути пізно".

Щодо другого завдання, то нині ми повинні підпорядкувати всю освітньо-виховну, наукову і кадрову роботу гаслом: "Таланти - нагору"“, використавши при цьому світовий досвід, національні традиції, творчий потенціал народу. Особливий аспект виховання національної еліти - формування "корпусу" політичних лідерів.

Не варто боятися елітарної структури соціальних систем. Еліта завжди була, є і буде. М. Бердяєв, зокрема, підкреслював: "Спервовіку завжди панувала, панує й пануватиме меншість, а не більшість. Це правильно для всіх типів і форм управління, для монархії і для демократії, для епох реакційних і для епох революційних. З управління меншості немає виходу... Питання лише в тому, править меншість краще чи гірше. Одна меншість змінюється іншою меншістю. От і все". Отже, знову ж таки питання полягає в тому, хто в еліті?

Лише тоді справа національного відродження України перемаже, коли вона матиме надійні економічні підвалини, справжню національну еліту, розумних і далекоглядних лідерів, здатних на зламі тисячоліття вирішити історичне

завдання перетворення України в багату, квітучу, цивілізовану країну.

Ярослав Бурч,

*аспірант кафедри державного управління
і менеджменту УАДУ*

Політичні партії України у виборчому процесі на сучасному етапі

Роль політичних партій в Україні стає більш помітною в суспільно-політичному житті країни. Це визначено, насамперед, ст. 36 Конституції України, в якій передбачено, що політичні партії сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть активну участь у виборах.

Діяльність політичних партій, їх участь у виборчих процесах ґрунтується на правових засадах: Конституції України, Законі України “Про об’єднання громадян”, Законах України “Про вибори Президента України”, “Про вибори народних депутатів України”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим”, “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”.

У цілому виборче законодавство України містить основи виборчої демократії, політичних прав і свобод громадян у конкретні правові інститути і процедури, юридичні гарантії і механізми громадянського контролю за діяльністю владних структур. Виборчі процедури, закріплені у відповідному законодавстві, дають змогу проводити вибори різного рівня з урахуванням загальноприйнятих демократичних стандартів.

З 1990 по квітень 2001 р. Міністерством юстиції України зареєстровано 114 політичних партій.

На 1 січня 2001 р. Головним управлінням юстиції Автономної Республіки Крим, обласними, Київським та Севастопольським міськими, районними, районними в містах Києві та Севастополі управліннями юстиції, виконавчими комітетами міських, селищних, сільських рад зареєстровано близько 8 тис. місцевих осередків політичних партій.

Згідно зі ст. 20 Закону України “Про об’єднання громадян” зареєстрованим політичним партіям надано право брати участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, представництва в їх складі, а також доступу до державних засобів масової інформації під час виборчої кампанії. Саме ці положення є підставою для визнання політичних партій суб’єктами виборчого процесу та закріплені у виборчому законодавстві.

Так, відповідно до чинного Закону України “Про вибори народних депутатів України” у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, в якому обирається половина депутатського корпусу - 225 народних депутатів України, політичні партії, виборчі блоки партій висувають кандидатів у депутати єдиним списком. Списки від політичної партії, виборчого блоку партій формуються їх вищими представницькими керівними органами у визначений ними спосіб. Політичні партії, виборчі блоки партій, що висунули списки кандидатів у народні депутати України і які зареєстровані Центральною виборчою комісією, мали право висувати кандидатів у народні депутати України в решті 225 одномандатних виборчих округах на зборах (конференціях) республіканських в Автономній Республіці Крим, обласних, міських у містах Києві та Севастополі осередків політичних партій, виборчих блоків партій.

Суб’єктами виборчого процесу на виборах народних депутатів України 1998 р. стали 40 із 53 політичних партій, зареєстрованих Міністерством юстиції України (на 14 січня 1998 р.), у тому числі: 21 політична партія і 9 виборчих блоків партій (до складу яких увійшли 19 політичних партій), що становило 75% від загальної кількості зареєстрованих політичних партій. Тільки в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі цими політичними партіями було представлено 3539 кандидатів у народні депутати України за партійними списками. У 225 одномандатних виборчих округах з 3962 кандидатів у народні депутати України 2242 були висунуті політичними партіями та виборчими блоками партій, що становить 56,6%.

Якщо 1994 р. політичні партії висунули 614 кандидатів у народні депутати України, або 10,9% від їх загальної кількості, то в 1998 р. - 4471 кандидатів або в 7,3 раза більше,

що становить 72,2% від загальної кількості кандидатів. Крім того, в Законі України “Про вибори народних депутатів України” немає обмежень щодо висунування кандидатами від політичних партій та виборчих блоків партій лише членів партій. Усього в списках політичних партій та виборчих блоків партій безпартійним кандидатам у народні депутати України було надано 586 місць, або 16,6%. Таке збільшення загальної кількості кандидатів, які були висунуті політичними партіями та виборчими блоками партій, пояснюється змінами у виборчому законі.

Більшість політичних партій не мали досвіду ведення виборчих кампаній, зокрема ті, які створені саме з метою взяти участь у виборах 1998 р. У цих політичних партій були різні фінансові та організаційні можливості, а саме, наявність місцевих осередків.

У виборах Президента України 1999 р. із 75 зареєстрованих Міністерством юстиції України (за станом на 11 червня 1999 р.) взяли участь 19 політичних партій, 4 з яких утворили виборчий блок “Наш Президент - Євген Марчук!”. У результаті перевірки відповідних документів поданих до Центральної виборчої комісії, претендентами на кандидати у Президенти України було зареєстровано 19 осіб, у тому числі 12 - від політичних партій, 1 - від блоку партій. Кандидатами у Президенти України було зареєстровано 15 осіб, із яких 11 висунуто політичними партіями, 1 - виборчим блоком партій.

Політичні партії та виборчі блоки партій - суб'єкти виборчого процесу, були широко представлені у виборчих комісіях. В цілому по Україні кількість їх представників в 225 окружних виборчих комісіях на виборах народних депутатів України 1998 р. становила 3364 особи, або 61,5% від загальної чисельності членів комісій. Кількість представників політичних партій та виборчих блоків партій у складі дільничних виборчих комісій становили 43396 осіб, або 11% від загальної кількості (381408 осіб).

Крім того, Законом України “Про вибори народних депутатів України” політичним партіям, виборчим блокам партій надано право мати до 30 уповноважених осіб для представлення їх інтересів у відповідних виборчих комісіях, органах виконавчої влади і місцевого самоврядування, об'єднан-

нях громадян, а також з виборцями. На виборах народних депутатів України 1998 р. Центральна виборча комісія зареєструвала понад 700 уповноважених осіб.

На виборах Президента України 1999 р. чисельність представників політичних партій, виборчого блоку партій у складі 225 територіальних виборчих комісій складала 3703 особи із 4951 осіб, або 74,8% від загальної чисельності членів цих комісій. Політичні партії, виборчий блок партій у складі дільничних виборчих комісій представили 303563 осіб, що становить 75% від загальної чисельності членів дільничних виборчих комісій. Крім того, всі політичні партії, виборчий блок партій, від яких були зареєстровані кандидати у Президенти України, мали представників у Центральній виборчій комісії.

Як фактор демократичності виборчого процесу та визнання на міжнародному рівні легітимності проведення виборів за останні роки набув поширення інститут офіційних спостерігачів, що передбачений виборчим законодавством. На виборах Президента України офіційними спостерігачами в 225 територіальних виборчих округах було зареєстровано 276 тис. 450 осіб.

Із практики застосування виборчого законодавства впливає необхідність його вдосконалення. Так, рішенням Конституційного Суду України від 26 лютого 1998 р. понад 20 положень Закону України "Про вибори народних депутатів України" визнано неконституційними. Зокрема, це стосується і політичних партій в частині порядку висування і реєстрації кандидатів у народні депутати України, проведення передвиборної агітації.

У виборчих законах України відсутня низка важливих положень, зокрема вирішення таких спірних питань під час виборчої кампанії, як зняття політичної партії, виборчого блоку партій з реєстрації, винесення попередження у разі порушення ними виборчого закону.

Через відсутність чіткої юридичної визначеності принципу рівних можливостей, рівних умов, який викладено в статті 34 Закону України "Про вибори народних депутатів України", під час передвиборної агітації виникали певні проблеми, оскільки нерівність умов закладена вже тоді, коли частина кандидатів у народні депутати України одночасно

балотувалася і в одномандатних виборчих округах, і в багатомандатному виборчому окрузі за партійними списками.

Ураховуючи досвід проведення виборчих кампаній інших країн вважається за доцільне скоротити тривалість виборчої кампанії, що дасть змогу взяти в ній участь найбільш організованим політичним партіям та зекономити бюджетні кошти, що виділяються на вибори.

До політичних партій, порівняно з іншими громадськими об'єднаннями, слід ставити підвищені вимоги щодо демократичної організації, фінансової прозорості, відповідності діяльності політичної партії задекларованим цілям і програмі.

Також необхідно законодавчо закріпити статус політичних партій як суб'єктів виборчого процесу, правомочних висувати кандидатів.

Закон України "Про об'єднання громадян" відіграв позитивну роль у становленні і розвитку політичних партій, хоч в ньому не визначено важливі напрями їх діяльності, зокрема такі, як умови включення політичних партій до системи державної влади, характер їх подальшого розвитку, механізм фінансового забезпечення тощо.

Тому в Законі України "Про політичні партії в Україні" необхідно визначити правове поле, що передбачене статтею 36 Конституції України, в якому мають нині діяти політичні партії.

У проекті Закону сформульовано конституційне право громадян на об'єднання в політичні партії, а також визначено: поняття політичної партії, правові основи та гарантії їх діяльності; чіткий порядок реєстрації політичних партій та їх місцевих осередків; орган державної влади, що реєструє партію, терміни реєстрації, порядок оскарження відмови у реєстрації; передбачена заборона діяльності політичної партії лише за рішенням суду.

З урахуванням гарантій конституційних прав громадян у проекті Закону детально регламентовано членство в політичній партії. Зокрема, членом політичної партії може бути лише громадянин України, який відповідно до Конституції має право голосу на виборах. Громадянин України може перебувати одночасно лише в одній політичній партії. Визначено, що членами політичних партій не можуть бути

судді, працівники прокуратури, органів внутрішніх справ, співробітники Служби безпеки України, військовослужбовці.

На відміну від чинного Закону України “Про об’єднання громадян”, у законопроекті передбачено конкретні вимоги до програми та статуту, назви та символіки політичної партії. Крім того, держава гарантує політичним партіям право мати кошти та інше майно для виконання своїх статутних завдань. Політичні партії мають право на власне рухоме і нерухоме майно, кошти, обладнання, транспорт, інші засоби, придбання яких не забороняється законами України.

Законопроект визначає підстави припинення діяльності політичної партії, якими можуть бути реорганізація, ліквідація (саморозпуск) або заборона партії, анулювання реєстраційного свідоцтва в порядку, встановленому законодавством України.

Разом з тим, аналіз проекту Закону України “Про політичні партії в Україні” показує, що його окремі положення потребують доопрацювання.

Насамперед для правового регулювання діяльності політичної партії основоположне значення має визначення самого поняття “політична партія”. У проекті Закону поняття політичної партії потребує більш широкого визначення. Зокрема, важливо зауважити, що у політичної партії має бути загальнодержавний статус. Це означає, що мають бути утворені, а також зареєстровані відповідними державними органами влади не менш як у половині регіонів України (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь) її місцеві осередки і таким чином здійснювати свій вплив на формування і вираження політичної волі громадян України. До того ж слід також ширше визначити мету діяльності політичної партії, із якої має випливати не лише “сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян...”, а й участь в політичному житті суспільства та представленні інтересів громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування.

Статус політичної партії як загальнодержавної має бути підтверджений її участю у виборчих кампаніях, передусім у виборах народних депутатів України та Президента України. Критерієм такої участі мають бути результати самих виборів.

У проекті Закону України “Про політичні партії в Україні” передбачена необхідність фіксованого індивідуального членства в політичній партії. Разом з тим важливою має бути також необхідність фіксованої загальної кількості членів партії.

З урахуванням практики інших країн в проекті Закону доцільно передбачити виділення коштів з Державного бюджету України на підтримку діяльності тих політичних партій, які пройшли до Верховної Ради України. Розмір коштів, що виділятимуться політичним партіям, доцільно передбачити в Державному бюджеті України окремим рядком, а розподіляти ці кошти має Центральна виборча комісія пропорційно до кількості голосів виборців, поданих за списки кандидатів кожної політичної партії.

Павло Кравченко,

кандидат історичних наук,

доцент кафедри всесвітньої історії

Вінницького державного педагогічного

університету імені М.М. Коцюбинського

Суспільно-політична активність населення: бажання і реалії

Відомо, що для нормального функціонування політичної системи демократичного суспільства необхідна активна суспільно-політична позиція населення, яка виявляється, насамперед через його діяльність у політичних партіях, громадських організаціях і рухах. Саме вони, а не держава, мають вирішувати низку політичних проблем - задовольняти потреби й захищати інтереси учасників.

Так має бути в ідеалі, якого повністю не досягнуто навіть у країнах, які є для нас взірцем щодо рівня розвитку демократії, права, місцевого самоврядування тощо. В Україні, зважаючи на специфіку нинішнього стану історичного розвитку, ситуація набагато складніша. І причина цього, насамперед у тому, що українське суспільство повинно одно-

часно, за кілька років, вирішити комплекс проблем, які в інших державах утілювалися в життя впродовж десятиків, а то й сотень років.

За офіційними даними, на сьогодні в Україні зареєстровано понад 110 політичних партій, функціонує приблизно 1200 масових організацій і політичних рухів. Однак лише близько 2% дорослого населення є членами партій, а 16-17% громадян держави, згідно з результатами опитувань - беруть участь у діяльності громадських організацій і рухів. Щодо останніх даних, то, на нашу думку, цифра завишена, особливо, коли це стосується регіонів із великим відсотком сільського населення. Це можна пояснити комплексом причин і проблем. Від вирішення останніх залежить, за великим рахунком, швидкість та якість системних перетворень у нашій державі.

Насамперед, низьку соціальну активність населення можна пояснити радянською традицією: з одного боку, скептичне ставлення до будь-якої політичної чи громадської організації внаслідок крайньої ідеологізації життя в СРСР, а з другого - наявність міцних патерналістських стереотипів, внаслідок чого відповідальність за життєвий добробут традиційно перекладається на плечі вищих посадових осіб. Люди не звикли відповідати за себе. Звідси - немає усвідомлення необхідності такої діяльності, що в цілому свідчить про низький рівень політичної культури, яка часто знаходиться у стані зародження.

Наступна причина низької суспільно-політичної активності населення - його масове зубожіння, яке охопило практично усі верстви суспільства. У силу таких обставин люди у багатьох випадках зайняті проблемою фізичного виживання, і вимагати від них активної участі у вирішенні державних справ - проблематично. У такій ситуації значна частина населення часто здатна на деструктивні дії, чим і користуються певні політичні сили.

Внаслідок різкого скорочення робочих місць українське суспільство швидко маргіналізується. Процес збільшення кількості "лишніх людей" супроводжується не менш активним зростанням негативного ставлення до держави, яка отожднюється з політичною системою. Активізувати суспіль-

ство, у якому немає стабільних трудових колективів, яке атомізується, проблематично.

До того ж, внаслідок низької суспільно-політичної активності поки що не вироблені механізми впливу громадськості на процес прийняття рішень у її ж інтересах. Тому рішення приймаються часто без урахування запитів основної маси населення. Звідси випливає ще один негативний момент: держава, крізь призму діяльності чиновників, сприймається значною частиною людей як щось чуже, навіть вороже.

Негатив підсилюється ще й тим - що навіть ті рішення, які ухвалюються в інтересах населення, не реалізуються через відсутність реальних механізмів їх втілення у життя. Особливо це стосується сільського населення, яке в багатьох випадках безсиле перед владою чиновника. Часто це стає можливим через відсутність інформації про ті процеси, що відбуваються в державі. У цьому плані сільське населення сильно відстає від міських жителів і часто живе соціалістичними ідеями 70-х років. Звідси - ностальгія за минулим, за стабільністю і передбачуваністю, підтвердженням чого були останні президентські вибори.

Кардинально змінити ситуацію в плані підвищення суспільно-політичної активності населення в соціально-економічних умовах сьогодення практично неможливо. Навіть із тієї причини, що люди вкрай примітивно уявляють собі ринкове суспільство, яке закликають будувати і перехід до якого для більшості населення держави є причиною економічних і соціальних негараздів. Проте шляхи залучення більшої частини населення до участі у громадських справах існують. Один із них - розвиток місцевого самоврядування, про що довго і багато говорять, проте майже нічого не робиться для практичного втілення самоврядних ідей у життя. У цьому розрізі потенціал політичних партій, громадських організацій та рухів, політичної системи у цілому поки що, практично майже зовсім, не реалізований. Таким чином, проблема - у використанні потенційних можливостей навіть тієї політичної системи, яка існує в нашій державі сьогодні.

На сьогодні назріла необхідність у науково обґрунтованій програмі поетапного реформування політичної системи України, яка б, враховуючи національні особливості полі-

тичного розвитку, всю специфіку нашої держави, увібрала в себе багатий світовий досвід. При розробці програми необхідно враховувати те, наскільки сьогодні економічно та суспільно-політично розвинуте суспільство в цілому, окремі регіони країни, активність громадян держави та їх заінтересованість у здійсненні реформ.

*Андрій Кондратюк,
аспірант кафедри політології УАДУ*

Взаємозумовленість реорганізації політичного та адміністративного реформування в процесі становлення громадського суспільства

Підходи щодо визначення поняття громадянського суспільства можна поділити на два напрями:

- державні інститути не є елементом громадянського суспільства і розглядаються як окрема взаємодіюча структура з системою недержавних суспільних інститутів;

- держава є елементом громадянського суспільства, що має специфічні функції у відносинах з іншими суспільними інститутами.

“У найбільш загальній формі громадянське суспільство визначається як суспільство, відокремлене від держави (як політичного інституту), і являє собою сферу недержавних інститутів і відносин. Таке розуміння громадянського суспільства дозволяє розмежувати суспільство і державу, розглядати їх як партнерів, заперечувати домінування держави над суспільством, доводити, що держава є похідною від громадянського суспільства і повинна слугувати йому, а не навпаки, як це нерідко має місце” [1, с. 4].

Виходячи з підходів, де громадянське суспільство розглядається як сфера недержавних суспільних інститутів і відносин, деякі дослідники трактують його як неполітичне утворення. Так відомі політологи А. Міграняні, Г. Щедрова під громадянським суспільством розуміють усю сукупність неполітичних відносин, тобто економічні, соціальні, духовно-моральні, релігійні, національні тощо [3; 6].

Протилежний до зазначеного підхід щодо розуміння громадянського суспільства виявляється не лише у визнанні його політичності, а й у включенні до нього держави як однієї з найважливіших складових. Так, російський дослідник А.В. Одинцова стверджує, що громадянське суспільство як невід'ємний елемент включає правову державу, і що всі докази щодо протилежності держави і громадянського суспільства невірні з точки зору методології.

Але, незалежно від того якої точки зору дотримуватись щодо політичності громадянського суспільства, очевидно, що таке суспільство неможливе без регулюючої системи законів, яка не просто має відповідати вимогам демократичної держави, але держава повинна мати достатньо ресурсів для їх упровадження.

Таким чином держава виступає як інструмент, як засіб, який зберігає громадянське суспільство як системне утворення шляхом регулюючих впливів на суспільні відносини, процеси тощо. Виходячи із зазначеного, державу можна розглянути як вторинну відносно суспільства. Але дефініція щодо питання домінування суспільства над державою, або держави над суспільством не може тлумачитись однозначно. Слід зазначити, що бувають моменти, коли держава неспроможна повністю здійснювати свої функції, і тоді постає потреба у створенні відповідного державного апарату, адже громадянське суспільство не існуватиме без вдало розробленої системи регулювання суспільних відносин. Таким чином виникає ситуація, коли суспільство змушене мобілізувати свої ресурси на створення спроможного державного апарату. В такій ситуації акценти актуальної значущості зміщуються від суспільства до держави, хоча перспективне завдання - досягти таких відносин між державою і суспільством, коли держава захищає інтереси суспільства, а не навпаки.

Взагалі, для багатьох складних систем, у тому числі соціальних, характерне співіснування різних, часто не узгоджених між собою, цілей, а також кооперування та конфлікт між ними, що ставить питання збереження системи як цілісності, підтримки в ній рівноваги. Сучасний етап політичного розвитку України характеризується наявністю суперечливих тенденцій. З одного боку, існує намагання побудувати суспільство західного зразка, підтвердженням чого є пе-

редусім законодавство України. Так, Конституція України закріпила права людини та основні свободи, поділ влади, політичний, ідеологічний та економічний плюралізм, інші ознаки правової, демократичної держави. А з другого - дослідники вказують на невідповідність дій суб'єктів політичної системи положенням Конституції та законам України.

Пояснити нинішню ситуацію в Україні можна таким чином: аналізуючи політичну систему слід враховувати не лише легальні інститути, але й конкуруючі структури (неформалізовані інститути).

Таким чином, становленню громадянського суспільства в Україні на нашу думку перешкоджають:

- домінування неконституційної системи політичних відносин;
- не розроблена законодавча база, що регулює низку важливих галузей суспільного життя;
- роль партій змінюється у бік інтересів економічних кланів у боротьбі за домінування під час формування державних рішень щодо економіки.

Громадянське суспільство можливе лише за наявності легітимного правового поля, а творення законів та надання їм сили - прерогатива держави. За таких умов держава відіграє вирішальну роль у становленні громадянського суспільства.

Пріоритети, які зазначені в завданнях адміністративної реформи (децентралізація, деконцентрація, розвиток самоврядування тощо), вказують на вибраний напрям розвитку держави - демократичне громадське суспільство з ринковою економікою.

Формою взаємодії правової держави і громадянського суспільства є політичний режим. Найчастіше політичний режим визначається як сукупність методів і способів здійснення державної влади [1, с. 12].

Як зазначають політологи, політичний режим визначається вживаними заходами та способами організації установ влади і здійснення владних функцій, стилем прийняття рішень, відносинами між державою та громадянами, має такі основні ознаки: спосіб формування органів влади, центрального уряду та місцевого самоврядування; становище та роль громадських організацій і партій; правовий статус особистості; встановлена законодавча система; зміст і співвідно-

шення дозволеної і забороненої політичної діяльності; рівень економічно-господарського розвитку; політична стабільність суспільства; порядок функціонування правоохоронних і карних органів; історичні, культурні традиції, звичаї народу [1; 3; 5; 6].

Завдання держави щодо громадянського суспільства - створити умови для задовільнення інтересів різних верств населення без шкоди для суспільства. Це, насамперед, розроблення відповідних законів, а потім - механізмів уведення їх в дію. За умов коли питання щодо ролі держави у суспільстві ставиться таким чином, по-іншому розставляються акценти щодо завдань перед інститутами виконавчої влади.

Завдання бюрократичного апарату - забезпечити за допомогою монополій існування власності; гарантувати дозволене насильство і "придушувати" заборонене. У випадку конфліктів - бюрократ повинен стати на захист прогресивного індивіда і "придушити" потреби учасника, який прагне до реалізації регресивних намірів [2, с. 92-93].

Максимальна доступність потреби бюрократа у виробництві свого продукту досягається тоді, коли він, створюючи останній, максимально збільшує рівень своєї задоволеності, а відмовляючись його виробляти, завдає тим самим максимальну шкоду своїм потребам. Така залежність означає, що урядовець особисто відчуватиме наслідки своєї діяльності. Для цього державний службовець має бути позбавлений засобів, які дозволяють йому ухилитись від небезпеки, яку він створює для інших членів суспільства. Тобто кожному урядовцеві засоби виробництва приватних продуктів мають бути доступні не більше ніж для приватної особи [2, с. 113].

Багатопартійна політична система України репрезентує нам партії з різними політико-правовими орієнтаціями. Розглянемо партії представлені в парламенті, тобто ті, які беруть участь у творенні політичного процесу, за такими двома ознаками:

- економічна орієнтація (надання пріоритету в економічних відносинах державному або ринковому регулюванню);
- політична орієнтація (надання пріоритету держави над громадянами, або громадян над державою).

Перевагу державному регулюванню надають такі партії, як Аграрна партія України (АПУ), Соціалістична партія Ук-

раїни (СПУ), Соціал-демократична партія України (СДПУ), Слов'янська партія (СП), Комуністична партія України (КПУ), Селянська партія України (СелПУ).

Перевагу ринковому регулюванню надають: Демократична партія України (ДемПУ), Конгрес українських націоналістів (КУН), Республіканська Християнська партія (РХП), Народний Рух України (НРУ), Партія "Реформи і порядок".

Пріоритет держави над громадянином: КПУ, ПСПУ, СелПУ.

Пріоритет громадянина над державою: ДемПУ, ПРП, ХДПУ, "Вперед Україна".

Проаналізувавши, наскільки популярні зазначені партії серед громадян, можна зробити висновок, що немає значної переваги у електораті партій з одною політико-правовою орієнтацією над партіями з іншою орієнтацією, що видно з таблиці про розподіл відповідей на запитання анкети "У випадку, якщо найближчим часом відбудуться вибори до Верховної Ради України, чи проголосуєте Ви на цих виборах за такі партії..." [5, с. 12].

Партії	Не проголосуєте ні за яких обставин	Малоймовірно, що проголосуєте	Цілком ймовірно, що проголосуєте	Упевнені, що проголосуєте	Ще не вирішив	Немає відповіді
Аграрна партія України	33	26	7	2	31	1
Конгрес українських націоналістів	45	21	4	2	27	1
Комуністична партія України	39	15	10	11	25	0
Народний Рух України	41	21	7	4	27	0
Народно-демократична партія	30	21	12	5	31	1
Партія "Реформи і порядок"	30	23	11	3	33	1
Прогресивна соціалістична партія України	38	23	5	1	32	1
Селянська партія України	35	23	8	3	30	1
Соціал-демократична партія (об'єднана)	30	23	10	4	32	1
Соціалістична партія України	37	22	8	2	30	1
Християнсько-демократична партія України	36	23	6	2	32	1

Показники таблиці підтверджують, що більшість громадян не мають наміру віддавати свої голоси будь-якій партії. Це свідчить, що роль політичних партій, а також їх участь у політичному процесі не значна. Зважаючи на те, що саме партії є провідниками інтересів різних верств населення у розробку державної політики, можна зробити висновок, що політичний процес відірваний від інтересів значної частини суспільства.

Список використаної літератури

1. *Задоянчук О.І.* Громадянське суспільство. - К.: Знання, 1999. - С. 18.
2. *Литвиненко Ю.Н.* Истинный мир (взгляд со стороны). - К.: Криниця, 1999. - С. 204.
3. *Мигранян А.* Гражданское общество. - М.: 50/50, 1989. - С. 446.
4. Моніторинг громадської думки // Інформ. бюлет. Верховної Ради України. - 2000. - Груд. - № 12.
5. *Скрипнюк О.* Соціальна правова держава в Україні. Проблеми теорії і практики / Ін-т держ. і права ім. Корецького НАН України; Ін-т міжнар. відносин Київського нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. - К., 2000. - С. 597.
6. *Щедрова Г.П.* Громадянське суспільство, правова держава і політична свідомість громадян. - К.: ІСДО, 1994. - С. 13.

ВІДНОСИНИ МІЖ ГІЛКАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ ОПТИМІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ОПОЗИЦІЇ

*Сергій Телешун,
доктор політичних наук,
професор кафедри політології УАДУ*

Структурні елементи вертикалі політичної влади і реформа органів місцевого самоврядування

У сучасних умовах найбільш реальним для впровадження в Україні є місцеве самоврядування.

Функції, повноваження і права органів місцевої державної влади, які поряд з іншими державними органами є складовою механізму держави, сьогодні визначаються ст. 118 і 119 Конституції України і Законом України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 року [1; 2].

Згідно зі ст. 1 Загальних положень Закону України “Про місцеві державні адміністрації” місцеві державні адміністрації в межах своїх повноважень здійснюють виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізують повноваження, делеговані ним відповідною радою, тобто органом місцевого самоврядування [2].

Таким чином, згідно з розглянутими статтями, обидві системи виконавчої влади можуть передавати одна одній певні повноваження.

Проаналізувавши закони України “Про місцеве самоврядування” і “Про місцеві державні адміністрації” можна зробити висновки:

1) повноваження місцевих державних адміністрацій здебільшого неконкретизовані і найчастіше починаються зі слова “сприяють”, тому межі компетенції місцевих державних адміністрацій практично не визначені;

2) повноваження місцевих державних адміністрацій визначені узагальнено і пояснюються в наступних статтях;

3) повноваження місцевих органів самоврядування в Законі України “Про місцеве самоврядування” визначені чітко;

4) значна частина повноважень органів місцевого самоврядування і повноважень місцевих державних адміністрацій дублюються: 16 функцій повністю, 12 - частково.

Таким чином, можна зробити висновок, що закони України “Про місцеве самоврядування” і “Про місцеві державні адміністрації” потребують внесення суттєвих змін і доповнень, детального розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями, виключення можливості дублювання їх повноважень, оскільки кожна із систем виконавчої влади має бути відповідальною виключно в межах своєї компетенції.

Недосконале законодавство поставило органи державної виконавчої влади й органи місцевого самоврядування в умови або ж фактичного протистояння, або ж підпорядкування однієї системи виконавчої влади іншій. Це нагадує систему, яка панувала в радянські часи, коли виконкоми повністю залежали від районних комітетів партії, які насправді були не партійними органами, а державними. На сьогодні місце райкому партії зайняла районна державна адміністрація.

На особливу увагу заслуговує той факт, що в сучасній Україні завдяки децентралізації утворилися нові регіональні та місцеві еліти. Крім нових національних еліт і чиновництва, розмежуванню компетенції сприяло виникнення регіональних та місцевих лідерів, які відіграють певну роль у системі влади. Вибори голів обласних рад в Україні призвели до виникнення іншої групи людей, які мають своїх виборців і вступають у коаліції групами із спільними інтересами, та елементами громадянського суспільства. Ці еліти виступатимуть від імені своїх територій, час від часу вступаючи у конфлікт з інтересами центру. Голова обласної ради, наприклад, виступатиме як виразник інтересів своєї території і відстоюватиме програми розвитку та спеціальні проекти, такі як будівництво автошляхів та мостів, що сприятимуть розвитку регіону. Такий тиск може суперечити державній політиці, зокрема політиці Президента та Кабінету Міністрів. Незалежно від того, чи буде в основі такого відстоювання

інтересів конфлікт, чи ні, перехідний період, а потім і децентралізація породжують нових суб'єктів відносин між різними рівнями влади, які демонструють дещо відмінні погляди порівняно із представниками центру. Для того, щоб запрацювала уся система виконавчої влади, зокрема державної виконавчої влади, слід визнати необхідність побудови спроможних сильних субнаціональних інституцій. Проте для розвитку демократії в Україні, звичайно, необхідні інституції, які б функціонували не тільки на вишому, але й на середньому та на нижньому рівнях.

Одним із важливих питань, які повстали у зв'язку з діяльністю і роллю в системі механізму держави органів місцевої державної влади є питання виборності або ж призначення голів місцевих державних адміністрацій. Сьогодні згідно зі ст. 8 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України на строк повноважень Президента України [2]. Проте за умови, коли голови місцевих адміністрацій, які мають широкі повноваження, не обираються, а призначаються, залишається вірогідність посилення сепаратистських тенденцій у регіонах, оскільки місцева державна влада подекуди не враховує інтереси місцевого населення відповідних територій і віддає пріоритет загальнодержавним інтересам.

Безперечним є факт, що саме вибори є запорукою гарантування демократичності держави і суспільства в цілому. Проте на сучасному етапі розбудови держави в Україні, не зважаючи на проголошену в ст. 1 Конституції України демократичність Української держави, про справжню демократію в Україні, говорити ще рано [1]. Про це свідчать прийняття нової Конституції України 28 червня 1996 р. не шляхом всеукраїнського народного референдуму, а Верховною Радою України, відсутність у народі законодавчої ініціативи, антиконституційна фактична наявність цензури.

За умови відсутності в Україні проголошеної Конституцією справжньої демократії про необхідність виборності кандидатур до найважливіших державних посад у регіонах можна сперечатися. Наявність в Україні олігархічних груп може тягнути за собою призначення на місцях представників цих

груп, проте ті ж самі олігархічні групи можуть також купити голоси виборців.

На нашу думку, саме враховуючи досвід Російської Федерації, сьогодні зміст і застосування положення ст. 8 Закону України “Про місцеві державні адміністрації” є виправданим.

Проте за умови всебічного розвитку демократії в Україні на порядок денний із подальшим внесенням відповідних змін до чинного законодавства має бути поставлено питання про виборність голів органів місцевої державної влади.

Отже, виходячи із зазначеного, одним з основних завдань сьогодні є подальше роздержавлення органів місцевого самоврядування і децентралізація системи державної виконавчої влади. На нашу думку, для досягнення цієї мети в компетенції місцевого самоврядування необхідно залишити, насамперед, питання соціального захисту населення, охорони здоров'я і медичного обслуговування, контроль над дитячими закладами для дошкільного віку, обслуговування встеранів війни і праці, допомога органам правопорядку у вигляді дружин, питання комунальної власності й комунального господарства. Усі інші питання мають бути передані до компетенції місцевих державних адміністрацій.

Сьогодні символічність повноважень місцевого самоврядування поряд із недемократичним призначенням на посади голів державних адміністрацій є однією із слабких сторін державного устрою України. Проте не можна заперечувати необхідність існування в Україні місцевого самоврядування поряд із системою державної виконавчої влади, хоча, як свідчить світова практика, діяльність місцевого самоврядування виправдовує себе, насамперед, в країнах із розвинутою демократією.

Досягнення плідної взаємодії обох систем виконавчої влади – державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, має стати основою для збалансованості системи виконавчої влади на місцях, що у свою чергу, позитивно вплине на функціонування механізму держави як організаційної основи унітарного державного устрою України.

Визначення засад співіснування двох систем виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій й місцевого

самоврядування), чіткого розмежування їхніх повноважень з метою запровадження відповідальності органів обох систем за свою діяльність, насамперед, перед народом України, подальше роздержавлення місцевого самоврядування в контексті можливості його впливу на державні органи мають стати одним із факторів для досягнення плідної взаємодії між місцевими адміністраціями, як органами державної влади, і місцевим самоврядуванням у межах дотримання теорії суспільного місцевого самоврядування. Досягнення взаємодії і збалансованості між двома системами виконавчої влади має стати основною для поліпшення функціонування і підвищення відповідальності, насамперед органів місцевої державної влади, як важливої складової всіх органів державної влади, що сприятиме поліпшенню функціонування механізму Української держави як організаційної основи її унітарності.

У Постанові Верховної Ради України від 5 лютого 1999 р. розгляд законопроекту “Про адміністративно-територіальний устрій” визначено одним із невідкладних заходів [3]. У згаданій постанові зазначено, що законопроект було повернуто до Верховної Ради України 14 травня 1998 р. із пропозиціями Президента України Л. Кучми від 30 грудня 1997 року.

Отже, сьогодні Закон України “Про адміністративно-територіальний устрій України” ще не прийнято. Тривалість розгляду Закону “Про адміністративно-територіальний устрій” у Верховній Раді можна пояснити насамперед тим, що цей закон безпосередньо не торкається основних питань політичного та економічного життя України, внаслідок цього не любіюється жодними політичними силами в парламенті.

Із статті 133 Конституції України, яка на сьогодні єдиною регулює адміністративно-територіальний поділ України, можна зробити такі загальні висновки:

- сучасний поділ України на адміністративно-територіальні одиниці здійснювався за принципом пропорційності території і населення;

- сильною стороною адміністративно-територіального поділу України, закріпленого в Конституції, є принцип рівності більшості адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, на сьогодні тільки Автономна Республіка Крим, міста Київ і Севастополь, як міста загальнодержавного зна-

чення, виступають адміністративно-територіальними одиницями з особливим статусом.

Рівний статус решти адміністративно-територіальних одиниць в Україні виступає позитивним фактором єдності цих одиниць, отже, унітарності держави.

Проте сучасний територіальний устрій України вимагає суттєвих змін і має передбачати поділ України не на області, а на регіони, оскільки цього потребують загальнодержавні інтереси, зокрема, збереження унітарності України.

На нашу думку, саме регіони з рівним статусом мають стати основою вертикалі сильної виконавчої влади й підвалиною унітарності України.

Новий поділ України за територіальною ознакою на регіони дозволить надати всім адміністративно-територіальним одиницям, зокрема Криму, рівний статус, що сприятиме формуванню єдиної політичної української нації і подоланню різноманітних виявів сепаратизму.

Труднощі під час проведення адміністративно-територіальної реформи і визначенні ознаки поділу України на адміністративно-територіальні одиниці виникають у зв'язку з тим, що сьогодні існують протиріччя між політичною ситуацією, яка потребує поділу держави саме на великі регіони і державними економічними інтересами, які вимагають від адміністративно-територіальних одиниць гнучкого управління і всебічного розвитку місцевого самоврядування.

Саме тому, на нашу думку, новоутворені регіони мають поділятися на менші адміністративно-територіальні одиниці - губернії, а губернії на департаменти, а департаменти, в свою чергу, на громади.

В основу поділу регіонів на губернії необхідно покласти територіальну ознаку, а в основу поділу департаменту на громади - пропорційну чисельність населення на одну громаду. Такий поділ допоміг би, зокрема, при проведенні в Україні виборчих кампаній і референдумів.

Відсутність Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій" зумовлює те, що в українському законодавстві немає визначення статусу адміністративно-територіальної одиниці в Україні.

Статус адміністративно-територіальної одиниці має визначатися:

- принципом визначення кордонів адміністративно-територіальної одиниці (територіальний; національний; такий, що склався історично; пропорційний, змішаний);
- структурою і повноваженнями органів державної влади на території адміністративно-територіальної одиниці;
- структурою і повноваженнями органів місцевого самоврядування на території адміністративно-територіальної одиниці;
- принципом формування представницьких і виконавчо-розпорядчих органів адміністративно-територіальної одиниці (виборність чи призначення посадових осіб усіх рівнів органів державної влади);
- наявністю власності, що підпорядковується компетентним органам адміністративно-територіальної одиниці;
- структурою бюджету (співвідношенням використання державного і місцевих бюджетів);
- структурою формування місцевого бюджету.

Список використаної літератури

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - С. 141.
2. Закон України про місцеві державні адміністрації // Відом. Верховної Ради України. - 1999.
3. Порядок денний третьої сесії Верховної Ради України: Постанова Верховної Ради України від 5 лют. 1999 р., № 429-14 // Зб. постанов Уряду України. - 1999.

*Алла Погорелова,
кандидат філософських наук,
координатор парламентських програм
Головного організаційного управління
апарату Верховної Ради України*

Парламентаризм і культура демократії

Осмислюючи розвиток України за останні десять років, маємо відверто визнати, що демократична риторика представ-

ників різних гілок влади значно розбігається з практичною діяльністю владних структур. І це стає особливо очевидним на прикладі тези щодо європейського вибору України. Адже саме Європа виявилася здатною увійти в ХХІ ст., демонструючи своє намагання і певною мірою вміння вирішувати складні проблеми співіснування різних держав, народів шляхом взаємних переконуваль, де довіра, а не сила все більше стає гарантом безпеки, де авторитет співтовариства вище за національні інтереси. Важливою європейською цінністю, як відомо, є парламентаризм.

Усвідомлення великого значення парламентів, у діяльності яких свобода вибору і демократія як базові суспільні цінності набувають реального вираження, спонукає демократичні держави дбати про їх розвиток, шукати шляхи активізації їхньої діяльності, трансформації внутрішньої структури відповідно до особливостей часу, що яскраво демонструє, зокрема Великобританія.

В Україні ж культивується - через виступи і дії високих посадових осіб, багатьма засобами масової інформації - небезпечна для долі демократії підміна цілком об'єктивного невдоволення роботою конкретних депутатів, ефективністю діяльності Верховної Ради України, неповагою до самого інституту парламентаризму, відсутня послідовна турбота з боку всіх гілок влади щодо його розвитку.

Розвиток парламентаризму - це перспективне масштабне інтелектуально-моральне, з нашої точки зору, завдання держави і суспільства. Це зумовлено тим, що: а) демократичне суспільство - найскладніша форма суспільного життя; б) демократія - це не політичні гасла, це дії культурних людей; в) політичним партіям для виконання репрезентативної функції у демократичній системі потрібен парламентський простір діяльності.

Саме парламент має об'єктивні можливості відігравати вирішальну роль у формуванні внутрішньої й зовнішньої політики демократичної держави, створенні правових умов для реформаторської діяльності всіх гілок влади, творчої активності кожного громадянина, організації дієвого контролю за витратою державних коштів, виконанням законів України кожною посадовою особою. У зв'язку з цим великого теоретичного та практичного значення набуває, на наш погляд,

осмислення проблем розвитку парламентаризму, демократії в контексті культури, визначення культурно-ціннісних орієнтирів, параметрів еволюційного розвитку суспільства, напрямів і шляхів підвищення ефективності роботи самого парламенту, що пов'язане з його організаційною культурою.

Ця проблематика є вельми складною. Вона потребує оновлених методологічних і методичних підходів, об'єднаних зусиль науковців. У цьому дослідженні ключовим є осмислення глибокого внутрішнього діалектичного взаємозв'язку культури, демократії, творчості, парламентаризму та його практичного значення.

Виходячи з того що «парламентаризм - це система взаємодії держави і суспільства, для якої характерними є визнання провідної або особливої і досить істотної ролі у здійсненні державно-владних функцій загальнонаціонального колегіального постійно діючого представницького органу» [1, с. 128], маємо підстави розглядати його як співтворчість держави та суспільства, що визначається здатністю партнерів робити низку правильних виборів - від виборів складу парламенту до моделей розвитку на підставі відповідних ціннісних орієнтацій.

Вибір моделей розвитку є сучасною проблемою культури. Модель "споживання" вже призвела до невинуватених витрат природних ресурсів, екологічних катастроф. На спеціальній сесії Генеральної Асамблеї ООН у червні 1997 р. було проаналізовано хід виконання "Порядку денного на XXI століття" за п'ять років, що минули від часу його прийняття відомою Конференцією ООН у Ріо-де-Жанейро. Йшлося про вирішення довгострокових цілей сталого розвитку на основі докорінних змін у взаємовідносинах людини з природою. Ці зміни мають бути пов'язані насамперед з розвитком у кожної людини здатності до самостійних суджень.

Прищеплення громадянам почуття рівноваги інтересів, навичок взаємодії замість протистоянь є, на наш погляд, важливою соціальною функцією культури в сучасних умовах. Досягнення й підтримання соціального консенсусу створюють відповідні умови господарювання, спрямовують продуктивні сили на досягнення мети економічної діяльності - зростання добробуту. В умовах становлення ринкових відносин особливого значення набуває роль культури в забезпеченні поєд-

нання ринкового принципу, що асоціюється з почуттям свободи і соціального, суттєвою ознакою й компонентом якого є відповідальність. Адже свобода, позбавлена відповідальності, вироджується, перетворюється на свавілля.

Оновлення підходів до розвитку культури органічно пов'язане з розвитком концепції оптимальної взаємодії всіх сфер суспільного організму, що відображає об'єктивний тісний і глибокий взаємозв'язок екологічних, економічних, політичних і морально-етичних процесів.

Ми помічаємо, що після скасування авторитарних доктрин у суспільстві моральні проблеми починають відсуватися на другий план, на перший нахабно виходить “неоцинізм” (за влучним визначенням поета); інтерес викликають лише питання прибутку й вигоди, “добро” знецінюється, “зло” панує, “хаос” стає відчутним у всіх сферах життя. Повернути або створити на новому ґрунті моральні орієнтири, моральних лідерів здатна лише справжня культура, культура, яка є, за висловом А. Швейцера, результатом оптимістичного світогляду й етики.

Перехід до багатопартійної системи в посттоталітарних державах, у тому числі й в Україні, не випадково супроводжується почуттям зневіри, розгубленості серед населення. Адже люди відчують розрив між моральністю й політичною владою, нездатність різних груп керівників до діалогу і у парламенті, і у рамках відносин різних гілок влади. В українському парламенті протягом трьох скликань так і не сформоване культурне лобі, не утвердився пріоритет культурної політики в системі завдань модернізації.

Водночас здатність і воля досягати домовленостей, компромісів є суттєвими елементами культури демократії. Тому реформа політичної системи має виходити із необхідності забезпечення рівноваги між президентською владою і парламентським контролем.

Серйозним гальмом на цьому шляху можуть бути і є такі політико-культурні властивості правлячої “еліти”, які характеризуються сприйняттям права як цінності лише у зв'язку з механізмами зміцнення їхнього власного владного становища. Представники такої “еліти”, у тому числі професійні юристи, в умовах нерозвиненої демократії дозволяють

собі не помічати самостійного значення права як особливого засобу регулювання владних відносин.

Історично культура влади посттоталітарного суспільства спрямована на пріоритетне використання політичних регуляторів незалежно від їх опосередкованості законом. Слід зазначити, що політиці органічно притаманна орієнтація на групові пріоритети, тоді як право спрямоване на регулювання всього соціального поля. Правова система влади формує єдиний тип відповідальності для всіх громадян, вона передбачає спеціальні органи (наприклад Конституційний Суд), які тлумачать застосування правових норм і санкцій, тобто сприяє еволюційному розвитку суспільства. На перехідному етапі ми спостерігаємо, наскільки різняться нормативні ідеї конституціоналізму та реальні культурно-ціннісні орієнтації, які зумовлюють зміст політичних відносин. Тому ідея парламентаризму багатьма людьми, навіть частиною депутатів, нерідко ще сприймається суто зовнішньо. Якщо ще додати негативну історичну вітчизняну традицію нехтувати законом, то стає очевидним актуальність подолання практики подвійних стандартів для керівників і підлеглих, дефіциту відповідальності, низьких етичних стандартів діяльності державної бюрократії.

Нині гостро постає проблема загальної та політичної культури, їх співвідношення, цілеспрямованої роботи з виховання політичної свідомості, аналізу політичної поведінки. У нашому контексті йдеться про те, щоб сприяти утвердженню ідей парламентаризму в “повсякденних” уявленнях окремих людей, соціальних груп, усього суспільства, тобто масовій політичній свідомості, а також розробляти принципи, напрями, шляхи розвитку парламентаризму та парламенту.

Видатні вчені, літератори, митці всіх часів і народів підкреслювали здатність культури єднати людей, забезпечувати їхнє продуктивне існування та співіснування. Так, Б. Пастернак прямо визначав культуру як продуктивне існування, що, за Е. Фромом, означає “бути” на противагу непродуктивному існуванню, що означає “мати”. Культурна людина ніби внутрішньо націлена на діалог, а не на конфронтацію з іншими людьми. Постійний діалог влади й населення суть демократії. Діалог парламентарія з виборцями, з усіма громадянами лежить в основі їхньої співтворчості над законопроекта-

ми. Це шлях до створення “доброго, зручного” законодавства, яке не пригнічує творчі сили народу, а навпаки, заохочує його ділову активність. Саме у відкритості діалогу набувається досвід свободи думки, так само як і досвід свободи особистості полягає у здатності до самостійного вибору, а досвід свободи совісті у готовності відстоювати свої переконання.

Наш досвід перших кроків демократизації переконує, що демократія є чимось значно більшим, ніж простий загальний результат виборчого змагання за депутатські мандати, керівні посади. У наукових колах дискутуються питання щодо значення різних чинників для розвитку демократії. Безумовно, велике значення мають підхід до цієї проблеми з боку політичних партій і дії цих партій. Особливістю України, як і Росії, є невинне зростання кількості партій, їх слабкість, відсутність культури коаліцій. Існують різні наукові пояснення цього явища. Але потужний фактор демократизації, який недооцінюється в Україні, - це мобілізація структур, елементів громадянського суспільства. Адже ми мали на 1991 р. високий рівень освіти, розвинену систему профспілкових та інших громадських організацій, багато з яких були ініціаторами національно-культурного відродження, але з часом втратили контроль над процесом демократизації.

Ми згодні, що в Україні нині існує розмаїття культурно-світоглядних орієнтирів, переконань, установок, моделей поведінки [2]. Але побудова єдиною високої загальнонаціональної громадянської культури можлива як результат скоординованих єдиної культурною політикою дій усіх гілок влади та розвитку культури парламентаризму, культури демократії.

Список використаної літератури

1. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. - К., 1997. - С. 128.
2. Ходаківський М. Громадянське суспільство як проблема культури // Людина і політика. - 1999. - № 1.

Анатолій Чабан,
доктор історичних наук, професор,
заступник голови Черкаської
обласної державної адміністрації
з політико-правових питань

Регіональні аспекти реформування політичної системи України (із практики роботи Черкаської облдержадміністрації)

Реформування політичної системи є складним і актуальним питанням не тільки для України, а й всіх пострадянських держав. Адже побудувати цивілізоване демократичне суспільство без залучення об'єднань громадян до активної участі у державотворчих процесах і створення необхідних умов для діяльності політичних партій різного ідеологічного спрямування, як свідчить досвід розвинутих демократій, практично неможливо.

Враховуючи це, органи державної виконавчої влади Черкащини всіляко сприяють реалізації конституційного права громадян на створення об'єднань різного політичного спектра і напрямів діяльності. Станом на 1 квітня 2001 р. зареєстровано 46 обласних організацій політичних партій. Вони об'єднують чотири міських районні, 100 міських і 278 районних організацій і нараховують усього 1640 первинних осередків і майже 31 тис. членів.

Кількість партійних осередків постійно зростає, розширюється їх географія. Характерною ознакою є збільшення чисельності осередків партій центристського, правочентристського, національно-демократичного спрямування. Лише у 2000 р. кількість їхніх членів збільшилася на 11,5 тис. осіб, а осередків партій лівого спектра - на 1070 осіб. У цілому чисельність перших утричі переважає кількість других (відповідно 23,5 тис. і 7,1 тис. осіб). Усе це певною мірою підтверджує зміни у суспільному світогляді мешканців області, їхній політичній орієнтації, перехід від тоталітаризму до демократії.

Досить різноманітними є громадські організації і благодійні фонди, їх нараховується понад 320: 14 громадсько-політичних об'єднань, 15 ветеранських організацій, 13 організацій національних меншин, 11 жіночих, 36 молодіжних (їх кількість лише у 2000 р. збільшилася на третину). 20 об'єднань зорієнтували свою діяльність на соціальний, 8 - на правовий захист населення. 27 організацій створені підприємцями і представниками приватного бізнесу, 22 - представниками творчих спілок, науки і культури. Значну частину громадських організацій складають об'єднання фізкультурно-спортивного, екологічного, професійного та інших спрямувань.

В області склалася певна система співпраці й взаємодії з об'єднаннями громадян. Багато питань систематично обговорюються на семінарах-нарадах із керівниками місцевих органів виконавчої влади, їхніми заступниками. У практику роботи ввійшло проведення "круглих столів", відкритих діалогів, днів партій, зустрічей із керівництвом облдержадміністрації та облради, райдержадміністрацій і міськвиконкомів.

Тематика засідань "круглих столів" досить різноманітна. Тільки у 2000 р. на них обговорено низку актуальних питань, а саме: "Державотворчі процеси на Черкащині. Народ, партії, влада", "Трансформація міжбюджетних відносин у рамках адміністративної реформи в Україні", "Програма Кабінету Міністрів України "Реформи заради добробуту", "Україна - незалежна держава", з проблем реформування агропромислового комплексу, місцевого самоврядування тощо. У роботі зазначених заходів брали участь відомі науковці, політологи, юристи з м. Києва. Так, у березні 2001 р. на засіданні "круглого столу" на тему: "Політичні партії та місцеві вибори" виступили представники Товариства конституційного права, Міжнародного фонду "Відродження", Асоціації молодих українських політологів і політиків.

Цілу низку питань обговорено під час зустрічей із керівниками обласних жіночих, ветеранських і молодіжних організацій. Практикується проведення прямих телеесфірів і виступів керівників обласних осередків по місцевому телебаченню та радіомовленню. Систематично аналізується структура, чисельність, участь об'єднань громадян у суспільно-політичному житті області. Їх діяльність висвітлюється у щотижневому інформаційному віснику облдержадміністрації,

щорічному політичному паспорті області, у засобах масової інформації.

Співпраця з керівниками місцевих осередків політичних партій і громадських організацій підказала необхідність створення консультативно-дорадчих органів. Тому з метою посилення взаємодії, більш широкого залучення керівників об'єднань до участі в суспільно-політичному житті області, вирішення окремих проблем при облдержадміністрації було створено: у грудні 1998 р. - координаційну раду громадських організацій; у березні 2000 р. - координаційну раду з питань розвитку Українського козацтва на Черкащині; в січні 2001 р. - консультативно-дорадчу раду облдержадміністрації з питань взаємодії з політичними партіями.

На засіданнях зазначених органів обговорюються різні питання. Так, 28 березня 2001 р. на засіданні конституційно-дорадчої ради з питань взаємодії з політичними партіями обговорено суспільно-політичну ситуацію в регіоні, подальша співпраця органів державної виконавчої влади з об'єднаннями громадян, план роботи ради на 2001 рік. Незважаючи на те, що до складу ради входять представники 13 політичних партій, у тому числі й опозиційне налаштованих, виступи учасників засвідчили прагнення до конструктивної співпраці й діалогу, пошуку ефективних шляхів вирішення політичних, економічних і соціальних проблем, збереження суспільного спокою. 3 квітня на спільному засіданні консультативно-дорадчої ради облдержадміністрації з питань взаємодії з політичними партіями та координаційної ради громадських організацій обговорено хід реалізації в області урядової програми "Реформи заради добробуту". Засідання проходили під головуванням В.Л. Лук'янця, голови облдержадміністрації і облради, який очолює обидві зазначені ради.

Найбільш тісною, а головне, ефективною є співпраця органів влади й місцевого самоврядування з осередками партій центристського, правоцентристського та національно-демократичного спрямування, громадськими організаціями, що поділяють такі погляди.

Спільно з ними вивчено стан упровадження української мови як державної в установах і організаціях обласного центру й деяких регіонах, проведено кілька "круглих столів", днів партій тощо.

Активну участь у суспільному житті Черкащини беруть жіночі організації. Серію семінарів “Жінка в політиці” провів обласередок Союзу українок, постійними учасниками якого є представники 10 жіночих організацій. Належну увагу жіночі організації приділяють також роботі з найменш соціально захищеними категоріями населення, багатодітними сім'ями, сприяють покращанню їхнього матеріального становища та активізації діяльності жіночих об'єднань на місцях. Вагомий внесок у поліпшення патріотичного виховання молоді, виховання її згідно з національними традиціями вносять осередки Товариства “Просвіта” ім. Тараса Шевченка.

Найбільш численними й активними серед громадських організацій є осередки ветеранських об'єднань, які сповідують різну ідеологію, мають різні погляди на державотворчі процеси. Об'єднуючим фактором у співпраці з ними є залучення разом з організаціями Червоного Хреста та благодійними фондами до вивчення побутових, соціальних умов людей похилого віку, ветеранів війни і праці до вирішення їхніх життєвих проблем органами виконавчої влади.

Разом із зазначеними на теренах Черкащини сформувалися і беруть безпосередню участь у політичних процесих та намагаються відповідно впливати на суспільну думку низка об'єднань переважно політичного спектра: Комітет національно-демократичних сил під гаслом “Дух - Нація - Держава”, Черкаський виборчий блок “Черкаська перспектива” (створений у січні 1998 р.), обласна організація Народно-демократичного об'єднання “Нова Україна” (квітень 2000 р.), обласна організація Всеукраїнського об'єднання демократичних сил “Злагода” (лютий 1999 р.), обласний комітет молодіжних організацій, до складу якого входять понад 20 обласних, міських, районних і міських молодіжних громадських організацій. Діють також об'єднання, що перебувають під впливом опозиційних до органів державної влади сил, зокрема “Народна опозиція”, Форум національного порятунку тощо.

Незважаючи на їх опозиційність, ми прагнемо шукати шляхи до взаєморозуміння і взаємодії. Орієнтуємо на це також керівників органів державної виконавчої влади на місцях, які останнім часом стали більше приділяти уваги роботі з громадськими об'єднаннями, залучають їхніх керівників до обговорення найважливіших питань життєдіяльності регіонів,

участі в нарадах, засіданнях сесій тощо. При райдержадміністраціях створено громадські приймальні, де лідери місцевих осередків проводять прийом громадян із різних питань. Здійснено перейменування вулиць, що носили імена керівників колишнього СРСР. Черкаський міськвиконком за ініціативою обласередку ДемПУ ухвалив рішення про щорічне святкування в обласному центрі 3 листопада Дня національного прапора.

Удосконалюючи форми і методи роботи з об'єднаннями громадян різного ідеологічного спектра, прагнемо не допустити політичного екстремізму, забезпечити в області спокійну суспільно-політичну ситуацію, вкрай необхідну для побудови демократичного суспільства у нашій державі.

*Валерій Шахов,
кандидат історичних наук,
доцент кафедри політології УАДУ*

Поділ влади чи розподіл владних повноважень?

Здавалося б, що проблема поділу влади не є й не може бути об'єктом гострих суперечок серед фахівців. Адже сьогодні навряд чи знайдеться людина, яка б не визнавала принципу поділу влади аксіоматичним принципом демократії. Але насправді проблема ця не така вже й однозначна, особливо якщо йдеться про владу державну. Головна особливість державної влади якраз у тому й полягає, що є неподільною, оскільки вона суверенна. Успішний розвиток держави можливий лише за умови функціонування влади як єдиного, злагодженого механізму, коли діяльність усіх владних структур підпорядкована єдиній меті і відзначається спільністю дій у її досягненні.

Державна влада - це, насамперед, державна організація політичного управління суспільством, фактор консолідації політичної системи. За С.Г. Рядовим, вона є інституційним вираженням певної загальної для всіх людей волі, інтегруючого й узгоджуючого начала, що об'єднує суперечливі фрагменти соціуму у сталу цілісність. Але чи зможе вона викона-

ти таку роль, якщо сама не являє собою такої цілісності? Тому в основі державної влади має лежати її єдність як єдність принципів ідей, цілей та напрямів діяльності державних органів.

Однак де ж пролягає межа між дієвою і авторитетною державною владою, яка забезпечує стабільне функціонування всього державного механізму, і максимальним забезпеченням та гарантіями вільного розвитку й існування людини в соціумі? Єдиний вихід - створити такий державний механізм, який ґрунтується на принципі неможливості узурпації влади та використанні її проти автохтонного носія цієї влади - людини. Цей механізм має бути настільки струнким та гнучким, щоб міг постійно стримувати авторитарні прагнення, передбачати таку організацію державної влади, за якою унеможлиблюється її узурпація в руках однієї особи або органу. Саме такий механізм може бути створений на основі поділу, але не самої державної влади, а повноважень між її основними гілками - законодавчою, виконавчою і судовою.

Згідно з цим принципом кожна гілка влади повинна діяти в рамках чітко окреслених Конституцією і законом функцій, вміло їх реалізовувати й бути при цьому незалежною від інших у межах своїх повноважень, служити доповнюючим, стримуючим фактором для двох інших гілок влади з метою неприпущення узурпації ними не притаманних їм функцій як на вертикальному, так і на горизонтальному рівнях. Відповідно до цього принципу органи державної влади в рамках своїх повноважень діють самостійно і водночас взаємодіють між собою та врівноважують один одного.

У сучасних демократичних країнах розрізняють розподіл владних повноважень у широкому та вузькому розумінні цього конституційно-правового механізму:

- у широкому розумінні такий розподіл включає послідовне втілення розмежування функцій між законодавчою і виконавчою гілками влади, незалежність суду і підсудність глави виконавчої влади;

- у вузькому він частіше розглядається з позицій структурно-функціональних розмежувань щоденної діяльності виконавчої і законодавчої гілок влади.

До цього слід додати, що, втілюючись на практиці, концепція розподілу функцій влади є вже не лише теоретич-

ною доктриною, вона перетворилася на конституційний принцип, що набув нового змісту. Цей принцип фактично означає:

- розподіл повноважень і компетенції між державними органами, які водночас є лише носіями єдиної влади;
- закріплене визначення самостійності кожного органу влади під час здійснення своїх повноважень;
- надання кожному органу можливості протиставити власну думку рішенню іншого органу, тим самим контролюючи його дії.

У більшості демократичних країн вища державна влада здійснюється не одним, а сукупністю органів, що співпрацюють у тісному контакті, однак кожному притаманна особлива сфера реалізації влади. В такий спосіб забезпечують незалежність органів влади. Крім того, вищі органи державної влади в країнах з демократичними режимами перебувають у відносинах взаємозалежності. Кожний орган наділяється певною самостійністю, рівень якої відображає рівень демократизму всієї політичної системи країни. Розподіл владних повноважень - це віддзеркалення самої демократії. Саме тому цей принцип має бути постійно діючим у конституційному механізмі, оскільки система державного управління, побудована на його основі, є способом розв'язання суперечностей між різними групами інтересів, що співіснують у державі.

На сучасному етапі склалися дві основні схеми застосування цієї концепції і одна змішана, що поєднує в собі елементи обох:

1) м'яка модель, яка ґрунтується на неподільності суверенітету народу і розподілі владних повноважень за критерієм спеціалізації гілок влади. Рівновага всіх сфер влади в країні забезпечується верховенством законодавчої гілки, а виконавча влада, крім виконання притаманних їй функцій, відає запобіганням впливу особистих інтересів на закони. Ця модель спирається на ідеї Локка та Руссо і властива парламентським республікам;

2) жорстка модель, заснована на чіткому розмежуванні повноважень між незалежними гілками влади відповідно до ідей Монтеск'є та його послідовників про рівновагу, незалежність і взаємоконтроль гілок.

Незважаючи на відмінності між цими моделями, для сучасного розвитку принципу розподілу владних повноважень характерні такі тенденції:

а) посилення ролі виконавчої влади, що відбувається шляхом:

- прискорення ритму суспільно-політичного життя, що вимагає швидкого і оперативного реагування;

- послаблення виконавчої влади, яке призводить до надмірного втручання в сферу урядової діяльності, що спричинює нестабільність всієї політичної системи.

б) розширення кількості та ускладнення засобів взаємовпливу різних державних органів один на одного.

Слід підкреслити, що розподіл владних повноважень - не самоціль. Це, насамперед, створення дієвого механізму від узурпації влади якоюсь її гілкою і застереження таким чином суспільства від загрози авторитаризму і тоталітаризму.

Однією з головних проблем сучасного українського суспільства якраз і є намагання здійснити не розподіл владних повноважень між законодавчою і виконавчою гілками, а саме поділ влади, що призводить до досить гострих колізій у взаємовідносинах між ними і навіть до протистояння, блокуючи їхню взаємодію. Це становить серйозну загрозу національній безпеці країни, оскільки порушена єдність влади, розкол між її структурами створює ситуацію політичної нестабільності в державі, призводить до загострення внутрішніх протиріч і, як наслідок, уповільнює темпи демократичних перетворень і навіть ставить під загрозу саме їх здійснення. Причиною цього є відсутність демократичного фундаменту у вигляді політичної культури, традицій, низький рівень політичної свідомості, що значною мірою визначають поведінку носіїв влади. Політичний істеблішмент нашої країни й досі не навчився будувати свою діяльність на основі таких найважливіших її принципів, як толерантність, плюралізм і компромісність.

Досвід демократичних країн досить переконливо свідчить, що розподіл владних повноважень передбачає дотримання трьох основних правил: правила більшості, права меншості і норми закону.

Перше з них означає, що основу будь-яких політичних дій та рішень мають становити інтереси більшості, які реалізуються через представницькі органи влади, що формуються шляхом виборів на основі народного волевиявлення таких інтересів. Оскільки основним представницьким

органом влади є парламент, він має бути відповідним чином політично структурованим, щоб захищати інтереси цієї більшості. Інтереси народної більшості покликана захищати більшість депутатського корпусу, яка формує уряд - виконавчу владу. Але для цього парламентська більшість повинна бути організаційно оформлена, особливо в умовах, коли жодна з представлених у парламенті політичних сил не має переваги над іншими. Це дуже складне завдання, особливо для країн з перехідним станом розвитку економіки і для яких загальною є "хвороба" надмірної багатопартійності, яку можна назвати мультипартійністю. Надзвичайна строкатість політичних партій дезорієнтує виборців і ускладнює можливість чіткого політичного вибору з метою вираження своїх інтересів, що, в свою чергу, утруднює процес формування парламентської більшості.

За таких умов першочерговим завданням законодавчої влади є прийняття закону про політичні партії, в якому були б чітко визначені параметри і вимоги щодо утворення політичних партій і який би унеможливив виникнення так званих "диванних" партій, створюваних для реалізації амбіцій певних політичних лідерів. І вже на підставі такого закону - і лише на його підставі - можна ставити питання про впровадження пропорційної виборчої системи, хоча така система є прогресивною, оскільки дає змогу безболісно і точно виявити інтереси виборців, визначити, чого бажає більшість. Доки ж ця проблема не вирішена, питання оформлення парламентської більшості можна вирішити шляхом прийняття закону про парламентську більшість і опозицію.

Тут доцільно згадати про друге правило демократичного правління - права меншості, сутність якого полягає в тому, щоб не допустити переростання першого правила в диктатуру більшості. Права меншості в демократичному суспільстві мають бути відповідним чином захищені, їй має бути надане право відкрито висловлювати свої думки, погляди, відстоювати їх, брати участь у прийнятті політичних рішень. Повага та захист інтересів і прав меншості є невід'ємною ознакою демократії. Демократична форма правління не може виступати лише від імені більшості і важко не погодитися з російським науковцем І. Покровським, який вважав, що інтерес більшості може мати значення лише тоді,

коли він етично виправданий. Очевидно, що і меншість може мати свої права і права навіть більші, ніж права більшості. Про це, писав він, часто забувають, внаслідок чого принцип більшості перетворюється на проповідь необмеженого панування більшості над меншістю.

Отже, правило права меншості є наріжним каменем демократичного устрою і одним із засобів реалізації цього права є законодавче оформлення умов діяльності політичної опозиції, в тому числі і опозиції в парламентських стінах.

Проте не можна забувати й ще про одне правило - норму закону. Воно досить просте - і більшість, і опозиція в своїй діяльності повинні дотримуватися вимог Конституції і чинного законодавства. Порушення його неприпустиме як більшістю, так і меншістю і відповідальність за такі порушення однакова для всіх. Це є загальною нормою і для державної влади, і для всього суспільства, а також ще одним показником єдності самої державної влади - перед законом рівні всі незалежно від того, про яку гілку влади йдеться.

Микола Обушний,

доктор політичних наук,

професор кафедри політології

Київського національного університету

ім. Тараса Шевченка

Внутріпартійний фракціоналізм у контексті єдності національно-демократичних сил України

Нині в Україні зареєстровано понад 110 політичних партій. Їх появу спричинили як об'єктивні фактори, зумовлені соціальною та політичною неструктурованістю українського суспільства, недостатнім рівнем політичної культури, так і суб'єктивні, що породжені діяльністю переважної більшості партійних бонзів та їхніх повноважних представників у Верховній Раді - депутатів. Останні, всупереч здоровому глузду, лобіюють прийняття закону "Про політичні партії",

поспішають закріпити в ньому положення про вибори народних депутатів за пропорційною системою, розбурхуючи таким чином не тільки стихію створення нових політичних партій, але й їх наступне “клонування”, яке за умов відсутності у політичного бомонду належної партійної грамотності має для цього досить сприятливий ґрунт. Більшість повноважних представників цього бомонду реалізацію своєї претензійності на партійне лідерство вбачають у створенні окремої, беззастережно підпорядкованої їм партії. Такий підхід призводить до розпорошення насамперед національно-демократичних сил України, полегшує здобуття депутатських мандатів антиукраїнським силам, що негативно позначається на соціально-економічному, політичному і духовному розвитку українського суспільства.

Партологічна наука фіксує немало оригінальних підходів, які дають змогу зберегти партійну єдність водночас із задоволенням амбітності (у позитивному розумінні) того чи іншого претендента на партійне лідерство. Серед них найважливішим є визнання внутріпартійної фракційності як однієї із основ партійного будівництва і налагодження конструктивної співпраці.

Партологічна наука виходить із того, що партійні фракції з'явилися разом із масовими політичними партіями у II половині XIX ст. Саме з цього часу політичні партії стали проміжною ланкою між громадянином і державою. Фракції ж у цьому з'єднанні, як і первинні партійні осередки, покликані були виконувати роль окремих, але взаємопов'язаних ланцюжків у роботі з громадянами: збирати і аналізувати думки, інтереси і прагнення людей, формувати громадську думку тощо. У деяких політичних партіях зарубіжних країн фракції виконують саме такі завдання і їх поява не спричиняє виникнення якихось суттєвих проблем. Більшість же сучасних політичних партій України не допускає створення внутріпартійних фракцій, вбачаючи в них загрозу партійної єдності. Лідери політичних партій поки що не виробили спільної точки зору щодо місця і ролі цього явища як для збереження єдності партій, так і для державної і громадянської стабільності. Одні із них, переважно прибічники плюралістичної теорії демократії (поліархії), виходять із того, що у демо-

кратичному суспільстві всі, хто прагне демократизації своєї партії, хочуть створення внутріпартійних фракцій оскільки саме наявність таких фракцій дає змогу ефективніше втілювати в життя таку партійну функцію, як мобілізація мас на виконання прийнятих рішень.

Прихильники ж ідентитарної теорії демократії заперечують створення фракцій усередині партій, вважаючи, що конкуренція всередині партії може мати негативні наслідки.

Оскільки більшість українських партійних функціонерів не переймається вивченням накопичених політологічною наукою теоретичних підходів, а зосереджує основну увагу на зовнішньоорганізаційному аспекті появи партій (проголошення та їх реєстрація) і зовсім мало займається внутрішньоорганізаційними та технологічними питаннями їх зміцнення, спинимось на останніх, зокрема на визначенні місця і ролі внутріпартійної фракційності в зміцненні партійної єдності.

Необхідність такого аналізу продиктована ще й тим, що основоположні принципи, на яких створюються внутріпартійні фракції, могли б стати підґрунтям і для об'єднання все ще роз'єднаних національно-демократичних політичних сил України.

Є підстави стверджувати, що коли б сьогоднішні опоненти, зокрема всередині партій національно-демократичного спрямування, навчилися слухати один одного, то вони б змогли подолати розбіжності з тих дискусійних питань, що постійно з'являються при проведенні масово-політичної роботи.

Отже, за умов легітимізації фракції як внутрішньоорганізаційної складової партії з'являється можливість створення як блоку політичних партій, так і в перспективі на цій основі однієї партії національно-демократичного спрямування.

Політична історія свідчить, що без легітимізації внутріпартійної фракційності діяльність будь-якого політичного об'єднання неминуче догматизується. З часом це виявляється у нездатності таких політичних об'єднань самооновлюватися і діяти відповідно до нових умов. Найпоказовішим прикладом подібної деградації була діяльність КПРС, яка з самого початку свого створення постійно вела антифракційну боротьбу.

Теоретичні підвалини того, яким має бути ставлення до фракцій усередині партій і як з ними боротися, заклали засновники марксизму. К.Маркс і Ф.Енгельс, розробляючи принципи партійного демократизму, виходили з того, що демократія із централізмом, дисципліною, підпорядкуванням меншості більшості тощо повинна становити єдине ціле. Ці марксистські постулати і були покладені в основу теоретико-практичної діяльності більшовицької партії.

Першим практичним кроком до цього було розігнання більшовиками Установчих зборів і встановлення єдиновладдя. Це означало не тільки знищення парламентаризму, але і багатопартійної системи, що існувала в царській Росії з початку ХХ ст. Багатопартійність була репрезентована партіями, які можна класифікувати за такими чотирма напрямками: поміщицькі, буржуазні, дрібнобуржуазні і пролетарські. Тільки один із них - пролетарський - залишився після встановлення більшовицької влади. З цього часу будь-які прояви фракційності, що часом з'являлися у перші роки існування СРСР усередині більшовицької партії, просто знищувалися.

Теоретичні підвалини антифракційної боротьби були визначені в резолюції Х з'їзду РКП(б) (1921 р.) "Про єдність партії". З тих часів не тільки легітимне створення фракцій усередині більшовицької партії було неможливе, але і самому слову "фракція" і похідним від нього "фракційність", "фракціонізм" тощо надавалося негативне значення. За більшовицькою термінологією, "фракціонери" - це партійні зрадники, а тому вони заслуговують не тільки виключення із партії, але і фізичного знищення.

Остаточна ліквідація фракційності всередині ВКП(б) зафіксована в 1934 р. З цього приводу Й.Сталін у звітній доповіді XVII з'їзду партії про роботу ЦК ВКП(б) не без гордості заявив: "Якщо на XV з'їзді потрібно було ще доводити правильність лінії партії і вести боротьбу з відомими антиленінськими угрупованнями, на XVI з'їзді - добивати останніх прихильників цих угруповань, то на цьому з'їзді - і доводити нічого, відтак, мабуть і бити нікого. Всі бачать, що лінія партії перемогла" [1, с. 502].

І в подальшому вже на наступних етапах побудови соціалізму, а потім і "розвинутої" його фази будь-яка фракційність усередині КПРС жорстоко придушувалась. Адже для

марксизму ідейна єдність була найважливішим із усіх завдань будівництва соціалізму і комунізму. Не випадково в усіх програмних документах комуністичних партій це положення було визначальним. Воно вимагало від кожного комуніста неухильного його дотримання і обов'язкового виконання всіх прийнятих партійних рішень, якими б вони не були як за змістом, так і за спрямуванням.

За радянських часів внутріпартійних фракціонерів називали не інакше як ворогами партії і народу, а тому вони зазнавали всіляких переслідувань, а часто просто фізично знищувалися.

В умовах державної незалежності і створення багатопартійності в Україні ставлення до внутріпартійної фракційної діяльності, по суті, не зазнало принципових змін. Будь-який опозиційний діяч, як і за радянських часів, під тиском або “за порадою” однопартійців змушений був “за власним бажанням” залишати партію і створювати нову або ж вступати до іншої, ідеологічно близької до його поглядів, оскільки створювати фракції в українських партіях не прийнято. Подібна поведінка як “влада імущих” партійних функціонерів, так і опозиціонерів досить умотивована, тому що і нині фракції розглядаються як “угруповання всередині політичної партії, яке має свій організаційний центр, виступає з власною політичною платформою, відмінною від основної (генеральної) лінії партії, і бореться проти політики, прийнятої більшістю членів партії” [2, с. 825].

Міжпартійні суперечності послаблюють могутність і єдність будь-якої партії, звичайно, було б краще спільно діяти в одному напрямку всім членам партії і при досягненні визначеної мети. Однак своєчасно подолати суперечності, що з'являються на цьому шляху, мало кому вдається. Небайдужі до такого стану однопартійці ведуть пошук ефективніших шляхів досягнення поставленої партією мети. Саме таких членів партії партійні функціонери зараховують до опозиціонерів і кваліфікують їх дії як антипартійні, а їх носіїв зазвичай виключають із партії.

Нині в Україні подібне “очищення” від опозиційності стало нормою врегулювання внутріпартійних відносин. Насправді ж така норма має більше негативного, ніж позитивного, оскільки не тільки заганає в глухий кут саму проблему

налагодження конструктивних внутріпартійних відносин, але й послаблює потенційні можливості партії, негативно позначається на її іміджі. Тому звільнення від партійних фракціонерів вигідне лише їх ініціаторам, котрі нерідко таким чином позбавляються своїх конкурентів на партійне крісло.

Одним із прикрих наслідків неприйняття внутріпартійної фракційності є “клонування” партій.

На нашу думку, легітимізація внутріпартійної фракційності усунула одноособове і незмінне керівництво в партії, яке так полюбляють більшість нинішніх партійних функціонерів, сприяло б відверненню догматизації програмних положень і перетворенню їх на інструмент тоталітарної політичної системи.

Прикро констатувати, але факти - річ уперга, а вони засвідчують, що більшість керівників українських політичних партій є противниками визнання внутріпартійної фракційності. Деякі з них свідомо виступають проти фракційності як такої, інші - через відсутність відповідних знань щодо її місця і ролі у внутріпартійному житті. Дехто знаходить інші причини їх невизнання або ж ігнорування. У будь-якому випадку нелегітимізація фракційності всередині партій говорить про недостатній рівень розвитку принципів внутріпартійної демократії і плюралізму, політичної культури партійного керівництва. Вона є свідченням наявності не тільки елементів тоталітарно-авторитарного мислення, але і практичного застосування ними тих засобів і методів, що використовувалися у боротьбі проти інакомислення в часи панування командно-адміністративної системи.

Накопичений досвід низкою політичних партій зарубіжних країн щодо внутріфракційної діяльності багато в чому повчальний, а окремі положення можуть бути творчо використані і в українському партійному будівництві. Цікавим у цьому плані видається досвід співробітництва фракцій усередині Ліберально-демократичної партії Японії (ЛДПЯ), яка не один десяток років є “партією влади” і на практиці втілює в життя свою політичну програму.

Статут ЛДПЯ визначає основні принципи внутріфракційної діяльності. Особливістю цих принципів є положення, які надають фракціям партії досить широку авто-

номію як в організаційному, так і в технологічному плані. Відповідно до них кожна фракція партії має свою організацію, керівництво, лідера, який діє самостійно навіть у період виборчої компанії. Всю координаційну роботу, в тому числі і під час виборів, проводить партійне керівництво. Виходити із фракції окремим діячам, як і самим фракціям із партії, не вигідно. Зберігаючи ідентичність (ліберально-демократичну), вони підтримують одна одну, при необхідності об'єднуються з метою протистояння конкуренції інших партій. Водночас внутрішнє суперництво дає можливість тримати себе в тонусі і уникати надмірного зосередження влади в руках окремих груп і діячів.

Повчальними для українського партійного бомонду можна вважати також і методи правління ліберальних демократів Японії. З огляду на те, що кожний із цих лідерів, образно кажучи, є самодостатнім, готовим у будь-який час обійняти посаду прем'єр-міністра країни, урядова чи політична криза, по суті, не позначається на стратегічному курсі країни, матеріальному добробуті людей. Претендування багатьох лідерів партії і фракцій на вищу посаду в уряді іноді стимулює зміну одного прем'єр-міністра на іншого з лав однопартійців.

З розумінням ставляться до внутріпартійної опозиції деякі лідери Соціал-демократичної партії Німеччини (СДПН). Теоретичні підходи, її місце і роль були визначені ще в 80-х рр. ХХ ст. тодішнім головою партії В.Брандтом. Він один із перших серед соціал-демократів закликав однопартійців до толерантного і терпимого ставлення до нових течій, що з'являються всередині партії. Основою для цього слугують практичні дії опозиціонерів, які не суперечать цілям демократичного соціалізму. В.Брандт зазначав: "Вони протестують проти некерованого технічного прогресу, який знищує природу і належні форми життєзабезпечення. Деякі із них борються проти анонімізації людей, проти нелюдської поведінки великих структур... Деякі турбуються про відновлення взаємозалежності між життям і життєвим досвідом. Вони шукають нові форми спільного проживання, нові форми взаємовідносин між роботою і вільним часом, взаємозв'язку між роботою і культурою" [3, с. 275-276].

З урахуванням зазначеного можна зробити висновок, що тільки та партія має перспективу, яка буде свою роботу на демократичних принципах, які визнаються всіма членами партії, а керівництво партії не приймає рішення, що суперечать спільно виробленій стратегічній лінії. Керівництво партії не може також визначати, як мають думати і поводити себе члени партії, оскільки це суперечить одному із основоположних принципів внутріпартійної демократії - самовизначенню особи.

Саме на основі цього принципу в демократично сформованій партії і відбувається утворення внутріпартійних фракцій. Політичні партії, засновані на міцних ідейно-політичних засадах розглядають фракції як стимул до активнішої участі їх членів у роботі партійної організації. Аморфні, слабо організовані партії у самовизначенні однопартійців вбачають загрозу загальній організаційній інтеграції партії і вдаються до їх ізоляції. Такі підходи шкодять як створенню добре організованих, самодостатніх партій, так і стабільних партійних систем. Це свідчить про нерозвинутість демократії і політичної культури суспільства.

Історичний досвід показує, що становлення сильних політичних партій і партійних систем є надзвичайно важливим завданням у контексті стабільного і динамічного розвитку державності і побудови громадянського суспільства.

Список використаної літератури

1. *Сталин И.* Вопросы ленинизма. М.: Госполитиздат, 1953. - С. 502.
2. Політичний словник (за ред. В.К. Врублевського, Л.М. Кравчука, А.В. Кудрицького) - 4-е вид., перероб. и доп. - К.: УРЕ, - С. 825.
3. *Миллер С., Поттхофф Х.* Краткая история СДПГ 1948-1990. - К.: "Основні цінності", 2000. - С. 275-276.

*ЛІПІЦЬКА ЛІСАКОПНИК,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державного
управління і менеджменту УАДУ*

Політизація Кабінету Міністрів України: можливі шляхи й проблеми

На сьогодні уряд України, що формується переважно главою Української держави (за винятком надання згоди Верховною Радою України на призначення Прем'єр-міністра та подання Прем'єр-міністра щодо кандидатур в уряді й контрастигування актів глави держави з питання призначення урядовців), теоретично не можна визначити як політичний. Це твердження випливає з відсутності формально визначеного права груп і фракцій Верховної Ради брати участь у формуванні уряду й позапартійності глави держави, який прийшов до влади в грудні 1999 р. (після присяги).

Домінуючу роль для характеристики українського уряду як безпартійного відіграє саме другий фактор, оскільки, незважаючи на розмови щодо можливості формування в Україні коаліційного уряду, вона є президентсько-парламентською республікою, в якій термін повноважень, порядок формування, відповідальність, припинення повноважень уряду майже повністю залежить від посту глави держави.

У політизації уряду в Україні можливі два шляхи: 1) партійність глави держави; 2) зміна форми правління в Україні на парламентарну чи парламентсько-президентську шляхом внесення відповідних змін до Конституції України.

Партійність глави держави передбачає висування й реєстрацію кандидата на пост Президента України члена певної політичної партії і відповідно отримання певною партією перемоги на президентських виборах. Як свідчить практика висування кандидатів на цей пост, у 1994 та 1999 рр. представниками політичних партій були:

- у 1994 р. серед семи кандидатів лише один з них (О.О. Мороз) був висунутий Соціалістичною партією Украї-

ни, а інші кандидати - трудовими колективами та іншими об'єднаннями громадян [1];

- у 1999 р. 11 з 15 осіб було висунуто політичними партіями (О.Ф. Базилюк - Слов'янська партія; Н.М. Вітренко - Прогресивна соціалістична партія України; М.О. Габер - Патріотична партія України; Ю.А. Кармазін - Партія захисників Вітчизни; В.М. Кононов - партія "Зелених" України; О.О. Мороз - Соціалістична партія України; В.В. Онопенко - Українська соціал-демократична партія; О.М. Ржавський - Всеукраїнське політичне об'єднання "Єдина Родина"; П.М.Симоненко - Комуністична партія України; О.М. Ткаченко - Селянська партія України; Г.Й. Удовенко - Народний Рух України), 1 - виборчим блоком партій (Є.К. Марчук - виборчий блок партій "Наш Президент - Євген Марчук") та 3 - зборами виборців (Ю.І. Костенко, Л.Д. Кучма, В.М. Олійник) - безпартійні [2].

Перемога Л.Д. Кучми говорить про те, що на сьогодні президентська влада в Україні є безпартійною. А оскільки уряд формується главою держави, то він також не може бути охарактеризований інакше. Тобто уряд в Україні реалізує не передвиборчу програму політичної партії, що прийшла до влади, а програму окремої особи.

Сьогодні за існуючої змішаної виборчої системи нічого (за винятком амбіційності певних народних депутатів) не може перешкоджати успішній діяльності такого уряду. Президент повинен чітко розуміти, що це "команда" сформована ним і саме він повинен її захищати від нападок парламенту (коли вважає, що уряд дійсно виконує програмні завдання).

Можливість існування партійного уряду в Україні пов'язана з отриманням президентської влади однією з політичних партій. У цьому випадку в Україні може ускладнитися процедура надання Верховною Радою згоди на призначення Прем'єр-міністра, оскільки позитивне вирішення тут можливе лише, коли парламентська більшість буде пропрезидентською (за незмінної змішаної системи виборів).

За пропорційної системи виборів успішність отримання згоди залежатиме від кількості й чисельності партій, що підтримують главу держави. Таким чином, при введенні пропорційної системи виборів та незмінності процедури форму-

вання уряду надання Верховною Радою України згоди на призначення Прем'єр-міністра може відбуватися або легко, або надто складно, що пов'язано з:

1) неоднаковим терміном повноважень Президента й парламенту, а відтак - різними строками виборів, що не виключає приходу до влади Президента з опозиційної партії до владних парламентських партій;

2) Президент намагатиметься отримати згоду на призначення Прем'єр-міністром представника своєї чи лояльної партії.

Сподівання на те, що партія влади чи коаліція партій у цьому випадку підтримає президентського кандидата, є малоімовірними. А це, відповідно, може призвести до кризи виконавчої влади.

Партійність глави держави	Змішана система виборів	Пропорційна система виборів
Президент - позапартійний	Надання згоди Верховною Радою України на призначення Прем'єр-міністра не викликає значних труднощів	Відбудуватиметься намагання найбільш впливових партій у парламенті мати на посаді Прем'єр-міністра свою кандидатуру. Президент або йде на поступки або вступає в довгий процес добору кандидатури
Президент - представник політичної партії	За існування пропрезидентської більшості надання згоди не викликає труднощів	1. Проблем не виникає, якщо Президент є представником партії чи коаліції партій влади; 2. Можливий довгий період протистояння з призначенням в.о. Прем'єр-міністра, якщо Президент є представником опозиційної партії

Отже, в разі партійності глави держави "каменем спотикання" для формування партійного уряду стає саме посада Прем'єр-міністра. Інші портфелі в уряді і Президенту, і Прем'єр-міністру ділити буде значно легше, оскільки парламент у даному випадку немає прямого впливу на цей поділ. Єдиний можливий вплив - це взаємні поступки кількома портфелями в період надання згоди на посаду Прем'єр-міністра.

Партійність уряду за партійності глави держави та пропорційної системи виборів матиме для України більше недоліків, ніж переваг, оскільки:

- в Україні відсутній (як, наприклад, у Росії) механізм стримування дій парламенту шляхом можливості його роз-

пуску в разі, коли тричі парламент не дає згоди на призначення глави уряду. Інакше кажучи, в Україні відсутній механізм протистояння урядовій кризі;

- "періоди співжиття" між Президентом та урядом, з одного боку, й парламентом - з іншого (як це на практиці трапляється у Франції), не можуть бути в Україні такими ж мирними. Це пов'язано з неоднаковістю процедур формування уряду: у Французькій республіці парламент надає згоду всьому уряду (висловлюючи вотум довіри), в Україні відсторонення Верховної Ради від прямого формування уряду може викликати побоювання "кота в мішку" й, відповідно, неприйняття складу уряду як такого, ще до його формування Президентом і Прем'єр-міністром.

Інший шлях формування партійного уряду в Україні - це внесення змін до Конституції України та виборчої системи на пропорційну. Роль глави держави за такої системи різко знижується. Він втрачає повністю або значною мірою право на участь у формуванні уряду, припиненні повноважень та вирішенні питання відповідальності уряду й урядовців.

Відповідні зміни до Конституції України можливі у вигляді надання права Верховній Раді України за пропозицією її фракцій чи керівництва формувати уряд зі свого складу (парламентарна республіка). Відповідно і припинення повноважень, і питання відповідальності уряду повністю будуть вирішуватися парламентом. У даному разі залежно від чисельності політичних партій у парламенті й кількості їх представників можна говорити про формування двопартійного чи коаліційного уряду.

При наданні права Верховній Раді України за участю Президента України (наприклад, через подання останнім кандидатур) ця система знову наражатиметься на можливість існування урядової кризи. При встановленні парламентсько-президентської форми правління главу держави доцільно обмежити правом вирішувати питання відповідальності парламенту за дії уряду - через ініціативу розпуску парламенту за результатами всеукраїнського референдуму.

Висновки.

1. Політизація уряду в Україні можлива двома шляхами: 1) партійність глави держави за незмінності форми прав-

ління; 2) зміна форми державного правління шляхом внесення змін до Конституції України.

2. Існування в Україні президентської республіки й можливість цим шляхом формувати партійний уряд недоцільні, оскільки для цього не існує ні об'єктивних, ні суб'єктивних факторів.

3. Формування двопартійного чи коаліційного уряду в Україні потребує:

- значних конституційних та законодавчих змін (виборчої системи, підготовки нових проектів законів “Про Кабінет Міністрів України”, “Про Президента України”, “Про Регламент Верховної Ради України” тощо);

- набуття навичок співпраці й толерантності в роботі політичних партій у парламенті. Саме тому формування уряду парламентським шляхом можливе як перспектива наприкінці першого десятиліття 2000 р.

4. Найбільш прийнятним шляхом є політизація уряду через партійність глави держави, якого буде обрано в 2004 р. Саме тоді на практиці буде зрозуміло - яким повинен бути і як має формуватися уряд в Україні.

Список використаної літератури

1. Довідник до президентських виборів в Україні / Міжнар. фундація виборчих систем - К.: Есе, 1994. - 120 с.
2. Вибори Президента України - 1999: Інформ.-аналіт. вид. - К.: Центральна виборча комісія, 2000. - С.137-138.

Віктор Козярик,
*аспірант кафедри державного
управління і менеджменту*

Реформування інститутів політичної системи

Сучасна демократична політична система суспільства - надзвичайно складний організм. Доводиться констатувати, що нечітко сформульовані на першому етапі незалежності стратегічні орієнтири й невправні дії владних структур, що

довели до кризового стану економіку України й рівень життя переважної більшості громадян, певною мірою дискредитували в суспільній свідомості обидві основоположні ідеї, закладені у фундамент Української держави: ідею демократії та ідею незалежності.

Тенденцією розвитку держави є реформи. До різнопланових реформ в Україні приступили, коли ще не було визначено їх теоретичних засад і мети, тому вони наштовхнулись на різні перешкоди, мають певні нечіткості, протиріччя й невизначеність. Водночас неможливо проводити реформи в усіх сферах одночасно. Реформи, враховуючи важливість і терміновість, мають проводитись по черзі, поетапно.

Ефективність функціонування владних структур Української держави сьогодні значною мірою стримується низкою негативних факторів. Діяльність парламенту недостатня. Система законодавства залишається незавершеною, існують протиріччя між різними законодавчими актами. Зволікання із системним, комплексним законодавчим “наповненням” політико-правового простору, окресленого Конституцією України, стає дестабілізуючим, з огляду на політичну безпеку, фактором.

Повною мірою не реалізується визначений Конституцією України принцип розподілу компетенції та функцій гілок влади. Спричинені цим суперечності законодавчої та виконавчої гілок влади набувають конфліктного характеру. Часом вони інституціалізуються як конфлікт за участю Президента, уряду або парламенту. Поширюючись на політико-ідеологічне протистояння, зазначений конфлікт здатний виявлятися через особистісні суперечки між політичними лідерами. Головним вектором цього конфлікту була й залишається боротьба за такий режим стосунків з урядом, який забезпечував би якомога ефективніший контроль за діяльністю уряду й водночас дозволив би максимально дистанціюватись від можливої відповідальності за негативні наслідки урядової політики в найвразливіших галузях народного господарства.

Політико-ідеологічне протистояння та суперечності між гілками влади зазнають відчутного впливу конкурентної боротьби регіональних фінансово-політичних еліт за вплив на формування політики центральної влади. Так реалізується клановий, регіональний принцип побудови владних струк-

тур. Поки що залишається нерозробленим механізм конструктивного спрямування цієї конкуренції та переведення її в цивілізоване русло міжпартійної боротьби.

Ще досі зберігається тенденція до неефективного та конфліктного співіснування конституційної та “радянської” моделей державного будівництва, існують відмінності регіональних політичних уподобань у цьому зв’язку. Таким чином, недостатньо ефективним залишається функціонування демократичного механізму організації влади - одна з найгодовніших умов державного реформування сьогодні.

Під час наступних виборчих кампаній важливим буде врахування актуальних для населення (“популярних”) критеріїв оцінки діяльності владних структур. На формування “суб’єктивних” критеріїв цієї групи впливають, з одного боку, вкрай скрутне економічне становище більшості населення, соціальна та правова незахищеність, а з другого - патерналістські сподівання, успадковані від соціалістичних часів. Саме “популярні” критерії визначатимуть ступінь довіри до влади та елективну конкурентоспроможність тих чи інших представників законодавчої або виконавчої влади. Критерії цієї групи визначаються як очікування розв’язання таких проблем:

- подолання економічної кризи;
- реформування системи соціального забезпечення та захисту;
- посилення правопорядку, боротьба зі злочинністю та корупцією.

Експертні оцінки перспектив ефективності різних гілок влади з огляду на забезпечення суспільно-політичної стабільності в перехідний період підводять до висновку про доцільність на даному етапі зміцнення вертикалі виконавчої влади на чолі з Президентом, де уряд не матиме самостійного політичного статусу. Така побудова виконавчої влади забезпечить стабільність уряду, незалежність від змін політичної кон’юнктури, прагматичний (професійний) принцип його формування, оперативність політичного та адміністративного управління. Верховна Рада, у свою чергу, має достатньо важливий реальний вплив на формування виконавчої влади та визначення стратегії її діяльності й контролю над нею (на-

самперед через затвердження бюджету та контроль за його виконанням).

Слабкість матеріальної та організаційної бази багатьох партій унеможливорює постійну роботу в масах. Це є важливим свідченням і водночас серйозним чинником того, що соціальна база багатьох політичних партій досі залишається невизначеною. Спостерігається орієнтація їхньої діяльності на реалізацію партикулярних (корпоративних, а то й особистих) інтересів. Вони діють, фактично, за моделлю навіть не політичних рухів, а швидше політичних угруповань, спрямованих на обслуговування передвиборчих інтересів та претензій своїх лідерів. Це призводить до недосконалості виявлення політичних інтересів різних соціальних груп. Неefективним стає виконання партіями посередницьких функцій між суспільством та владою, функцій виявлення, реалізації та захисту інтересів різних верств на загальнонаціональному рівні.

Політичні програми та платформи, що задекларовані багатьма партіями під час їхніх форумів, не продемонстрували визначеності й конструктивності. До того ж сьогодні в керівництві багатьох партій бракує сильних, яскравих, авторитетних політичних лідерів.

Отже, значно знижується, а то й зводиться нанівець елективна спроможність практично усіх політичних сил, що діють у партійній системі України. Ускладнення з проведенням виборів на різних рівнях яскраво свідчать про це.

Важливим показником невизначеності місця політичних партій у політичній структурі українського суспільства залишається практично несформований інститут політичної опозиції. Цивілізований розвиток у цьому напрямі гальмується браком правового та політичного регулювання взаємовідносин між правлячими та опозиційними політичними силами в період між виборами. Йдеться передусім про визначення статусу політичної опозиції, її відносин з владою, про співпрацю в обговоренні та відповідальності. Відсутність такого визначення й регулювання є серйозною перешкодою на шляху формування державної політики на ґрунті свідомого й систематичного виявлення та врахування загальнонаціональних інтересів.

Слід зазначити, що існуюче правове поле й політична практика проведення передвиборчих кампаній та виборів до

органів влади також несуть у собі ряд дестабілізуючих тенденцій. Низька функціональна ефективність більшості політичних партій як репрезентантів політичних інтересів різних верств населення призводить до домінування егоїстичних підстав політичної активізації. Партійна активність виявляється переважно у зв'язку з виборами (причому безпосередньо перед ними), у розрахунку на здобуття голосів виборців, на просування до владних структур.

Виявлення та реалізація політичних інтересів різних соціальних груп, формування соціально орієнтованої державної політики ускладнюються також слабкою участю "третього сектора" - громадських організацій у політичному житті. Як і у випадку з політичними партіями, залишається низьким рівень участі населення в діяльності громадських організацій. Спроби координувати політичні зусилля "третього сектора", що відбувалися в останні роки, були досить епізодичними й пов'язувалися лише з певними фрагментами політичного життя України (обговорення законодавства про громадські організації, вибори). Проте правове регулювання громадських об'єднань, їх відносин з іншими суспільними інституціями, в тому числі й з державою, потребує термінового вдосконалення - враховуючи важливу роль громадських організацій у становленні громадянського суспільства.

Явно недостатнім є рівень реалізації соціально-політичних прав та інтересів різних верств населення через вияви безпосередньої демократії, насамперед участь у місцевому самоврядуванні.

Найважливішим напрямом реалізації громадянських прав та політичних інтересів населення в несилових формах політичної активності залишиться розвиток, структурування, стабілізація багатопартійної політичної системи та системи неурядових громадських і громадсько-політичних організацій. Ряд функцій цих систем є важливими з огляду на політичну безпеку. Перша функція - це акумуляція потенціалу соціальної напруженості в суспільстві, політичного та ідеологічного протистояння між різними політичними суб'єктами.

Друга функція - трансформація цього потенціалу в ненасильницькі, несилові форми ідейно-політичної боротьби, у тому числі передвиборчої. Крім того, зазначені системи закріплюють режим політичної різноманітності, демо-

кратичного волевиявлення народу. Цей режим є буфером на шляху можливих тенденцій відновлення чи формування тоталітарного політичного режиму, з одного боку, та охлократичних тенденцій - з другого.

Держава зацікавлена в суспільному впорядкуванні та узгодженні політичних інтересів, у цивілізованому волевиявленні політичної активності населення, створенні режиму постійного діалогу з репрезентуванням усіх наявних у суспільстві, навіть альтернативних урядовим, позицій та концепцій розвитку. Це дасть змогу вести конструктивний політичний діалог з актуальних суспільних потреб, враховувати альтернативні позиції та концепції при формуванні урядової соціальної та політичної стратегії й тактики.

В Україні жодна партія не змогла скористатися сприятливим моментом і закріпити за собою лідерство в суспільстві. Серед багатьох причин цього - організаційна неспроможність, амбіції деяких лідерів, брак політичної культури партійних еліт, програмна непослідовність і суперечливість проголошених гасел, що не відповідали реальній політичній діяльності. Внутрішньопартійні чвари, які завершувалися розколами та дробленням, послабляли національні, демократичні й ліберальні політичні сили.

Тенденції об'єднання політичних партій між собою, їх активна робота в посиленні важелів впливу на громадські організації та рухи вже помітна. Певну зацікавленість до партій центру виявляють представники президентських та урядових владних структур. Завершився період, коли політичні лідери та їх оточення активно дистанціювалися від партійної належності. Сьогодні президентські та урядові кола розуміють, що формування дійсно демократичної політичної системи в Україні примусить їх чітко політично визначитися. А це означає, що партійно-політична належність майбутніх українських президентів, голів уряду та їхніх кабінетів стане реальністю. Ось чому йде пошук із боку владних структур свого партійно-політичного обличчя. Шляхи тут обираються різні, але помітними є три таких тенденції [1].

Перша тенденція виявляється в прагненні завоювати довіру й вступити до лав уже сформованих партійних систем. Але такий шлях потребуватиме значних політичних по-

ступок цим силам, що неминуче викличе політичне обурення опонентів.

Друга тенденція пов'язана зі спробами створити свої власні політичні партії, що можуть стати ідеологічними bastionami на майбутніх виборах.

Третя тенденція полягає в спробах блокуватися з партіями центристської орієнтації на основі їх згуртованості. Але нечисленний склад більшості цих партій не має достатнього впливу на електорат республіки. Відсутність власної надійної соціальної бази та програмна виразність теж роблять такий альянс примарним. Відомий політолог М. Михальченко зазначає: "Частина нечисленних (фантомних) партій, які існують головним чином на папері, або зникне, або ввійде в більш потужні партії та блоки. Процес укрупнення політичних партій стане популярнішим. Творення нових політичних організацій практично зійде нанівець".

Провідною тенденцією найближчого політичного майбутнього в Україні буде загострення боротьби всіх політичних сил - за електорат, за ті масові голоси виборців, що дадуть перевагу на наступних президентських виборах. Переможуть політичні сили, які здатні реально подолати жорстку соціально-економічну кризу, програми яких будуть найбільш привабливі своєю здійсненністю.

Тому передусім має бути активне сприяння формуванню громадянського суспільства. Цей процес слід розглядати як найважливіший компонент політики реформ. Єдність суспільства ґрунтується на єдності системи цінностей (і це не виключає різноманітності й боротьби поглядів). Неможливо успішно здійснити будь-які демократичні реформи без пропаганди в суспільстві відповідної ідеології.

Формування в Україні громадянського суспільства поряд із розвитком багатопартійної політичної системи потребуватиме розвитку "третього сектора" - системи громадських та громадсько-політичних організацій, які разом з політичними партіями створять засади системи політичного та соціального партнерства.

Упровадження та розвиток цивілізованих, несилових форм виявлення політичної активності, ефективна система соціального та політичного партнерства стануть підґрунтям

запобігання внутрішнім конфліктам або ж оптимального розв'язання їх в українському суспільстві. Розділення народу України за низкою ідеологічних, соціальних, політичних, релігійних, культурних ознак, соціальна напруженість у суспільстві, а також його криміналізація спричиняють на даному етапі існування потенціалу соціального, етнічного, релігійного протистояння в латентних формах. Крім зниження порогу соціальної напруженості та створення ефективної системи соціального та політичного партнерства, необхідними будуть спеціальні заходи, спрямовані на послаблення суспільного протистояння.

Адміністративна реформа - це складний процес зміни правових основ діяльності держави, його мета - створення ефективної державної машини, підконтрольної суспільству й зорієнтованої на досягнення громадських цілей. Для України головна небезпека в цій сфері полягає в деполітизації, деідеологізації адміністративної реформи, зведення її до технологічних процедур - черговому скороченню штатів або перерозподілу функцій між відомствами.

Необхідний час, щоб політичний блок державної машини (уряд, який складається з політичних діячів) працював повноцінно. Але створення подібної інституції інші компоненти адміністративної реформи і всі макроекономічні реформи будуть здійснюватися не просто повільно, а й неправильно.

Можна зазначити, що політична історія урядів сучасної України як предмет глибокого дослідження все ще залишається поза увагою аналітиків та експертів. Нинішні дебати про ефективність минулих дій влади, державних рішень, оптимальність політичних інститутів мали б інший вигляд, коли б не брак інформації та відсутність державної інституції, першочергове завдання якої полягало б у збиранні, обробці та систематизації подібних матеріалів.

У більшості сучасних країн взаємодія політичних партій з державним механізмом найбільш наглядно виявляється у відносинах, що виникають між партіями та урядом. При всьому значенні для партій парламентської діяльності головним їх завданням є оволодіння урядовою владою, що зумовлює вирішальну роль політичних партій в утворенні й діяльності уряду. В Україні участь партій у процедурі формування уря-

ду опосередковано паданням згоди на призначення Прем'єр-міністра й можливістю висловити вотум недовіри уряду.

Формування уряду поза парламентом відповідно послаблює його зв'язок з депутатами, вплив більшості на уряд і уряду на рішення парламенту здебільшого лише опосередкований. Однак за таких умов ідея "стримувань і противаг" набуває реального значення, і механізми парламентської відповідальності мають розглядатися саме в такому контексті. Втім, якщо уряд не має підтримки парламентської більшості (або якщо стійкої більшості не існує), ця ситуація загрожує гальмуванням як законотворчого процесу, так і виконавчої діяльності.

Серед першочергових завдань щодо формування громадянського суспільства, забезпечення ефективного функціонування механізму державної влади з урахуванням як системних вимог, так і сподівань населення, можна зазначити:

1. Удосконалення виборчої системи, розробка відповідного законодавства та виборчого механізму. Акценти тут мають бути зроблені насамперед на підвищенні вимог до професійного добору майбутніх політиків, виробленні правил, що запобігли б криміналізації владних структур. Принципи представництва місцевих та регіональних еліт у центральних і місцевих владних структурах мають сприяти гармонізації регіональних та загальнонаціональних інтересів.

Виникнення принципу й ідеї суверенітету народу сприяло наповненню новим змістом парламентаризму, суть якого полягає в тому, що верховна влада належить не парламенту, а народу. У такому разі парламентська влада є лише уповноваженою владою, а парламент тільки уособлює суверенітет народу, не вносячи при цьому змін в об'єкт прав суверенності. Парламент реалізує повноваження на владу, які гарантуються Конституцією, зважаючи на конституційні гарантії інших факторів влади.

Із позиції права вибори є найбільш легітимним засобом формування державних інститутів. Для громадянського суспільства, вибори є однією з фундаментальних основ функціонування демократії.

До функцій виборів слід віднести також активізацію політичної участі населення в період виборчої кампанії, а також політичну соціалізацію. Виборець під час виборів час-

то переглядає або уточнює свої політичні позиції, ідентифікуючи себе з тими чи іншими соціально-політичними силами. Таким чином, вибори виступають механізмом політичного розвитку суспільства. Виходячи із зазначеного, стає очевидною найважливіша функція виборів відповідно до суспільного договору - Конституції - трансформація політичної системи в напрямі пошуку для країни оптимального політичного курсу.

Зміна виборчої системи сприятиме зміцненню багатопартійної політичної системи. Реальна багатопартійність повинна стати в Україні потужним суспільним стабілізатором і водночас стимулом прогресивного демократичного політичного розвитку. Саме вона сприятиме всебічному виявленню політичних інтересів громадян України та реалізації їх у несилових формах політичної активності, підвищенню їхньої політичної культури.

Як підсумок можна зазначити, що існує певний зв'язок між партійними й виборчими системами.

2. Формування та підтримання постійного режиму конструктивної співпраці законодавчої та виконавчої влади, насамперед Президента й Верховної Ради. Інституціоналізація механізму такої співпраці можлива, принаймні, на двох рівнях президентсько-парламентської більшості в парламенті, здатної до співпраці з виконавчою владою на ґрунті загальнонаціональних інтересів і потреб. При цьому ефективною буде орієнтація насамперед на фракції центристського спрямування. По-друге, це функціонування інституту узгоджувальних груп (комісій), створюваних для розв'язання конкретних завдань (експертна оцінка та доопрацювання президентських та урядових законодавчих ініціатив, проєктів бюджету тощо).

3. Прискорення процесу законодавчого забезпечення функціонування Конституції - саме в плані підвищення ефективності діяльності владних структур. Необхідно передбачити насамперед механізм неухильного дотримання розподілу функцій та повноважень законодавчої, виконавчої та судової влади, функціонування й повноваження уряду, а також упорядкування відносин центральних органів і місцевого самоврядування.

4. Завдання подальшого підвищення наукового рівня управління. Воно повинно ширше спиратись на вивчення суспільних потреб, на прогнози розвитку суспільства. Усе важливішим стає комплексний підхід до прийняття значних управлінських рішень, застосування програмно-цільового управління, врахування не тільки безпосередніх, але й довгострокових наслідків тих чи інших заходів. Підвищення наукового рівня управління передбачає у свою чергу підвищення знань та професійної майстерності кадрів державного управління. Життя порушує і низку проблем з удосконалення структури управління. Мова йде про ліквідацію зайвих органів, про уточнення компетенції органів, звільнення центру від значної частини поточних справ, підвищення рівня керівництва з центру, децентралізації певних повноважень центру, розширення самостійності регіонів. Удосконалення системи державного контролю за виконанням прийнятих рішень за участю структур виконавчої, законодавчої та судової влади.

5. Створення ефективної, науково й практично обгрунтованої системи добору та підготовки професійних політиків й управлінських кадрів.

Практично немає ефективної, науково достатньо обгрунтованої системи добору політичних та управлінських кадрів в Україні. Це постійно породжує такі вади державного апарату, як недостатня кваліфікація професійних політиків, недостатня компетенція та відповідальність державних службовців. Хронічного характеру цим вадам надають: корупція та протекціонізм, недостатній державний контроль за виконанням управлінських рішень, брак системного аналізу цих рішень - їх обгрунтованості, способу впровадження та наслідків.

6. Створення державного механізму системного аналізу управлінських рішень - їх обгрунтованості, способу впровадження та суспільних наслідків.

Список використаної літератури

1. Пойченко А., Пахаєв А. Україна багатопартійна. Програма "Україна - 2010" // Консолідація українського суспільства: реалії, перспективи: науково-методичні поради лектору. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - С. 164-165.

Становлення громадсько-політичних організацій та їх взаємини з органами влади в Чернівецькій області (1989-1991 роки)

Національне, політичне й духовне відродження в Північній Буковині наприкінці вісімдесятих початку дев'яностих років минулого століття відбувалося досить своєрідно. Чернівецька область порівняно із центральними, південними та східними регіонами України була значно прогресивнішою. Це пояснюється тим, що Північна Буковина увійшла до складу СРСР пізніше за Галичину. Румуни, які окупували Північну Буковину, не чинили в краї того беззаконня, яке відчули на собі українці Радянської України.

Буковинці не зазнали страху голодомору та колективізації в такій мірі, як це відбулось у Східній Україні. Наприкінці 80-х років так званий буковинський менталітет поступово здолав радянські стереотипи, які так і не встигли вкорінитись глибоко в людській свідомості. Хоча сам край є неоднорідним регіоном. Деякі політологи влучно називають його маленькою копією України. Тут є свій Захід і Схід, Південь і Північ. Надзвичайно відчутно на політичний клімат в області впливають регіони, де мешкають румуни й молдовани, це райони, що межують з Румунією (Герцаївський, Глибоцький, Сторожинецький) та Молдовою (Новоселицький), і не безпідставно, нагадують Крим. Бессарабські райони (Хотинський, Кельменецький, Сокирянський), маючи у своєму історичному багажі столітній досвід перебування в складі Росії, можна порівняти з консервативним центральноукраїнським політичним мисленням. Путильський, Вижницький, Кіцманський і Заставнівський, які межують із Тернопільською та Івано-Франківською областю є близькими до національно свідомої Галичини. Початком масового національного пробудження на Буковині можна вважати 1989 р., коли були призначені вибори народних депутатів СРСР за новими прин-

ципами. Це були перші вибори, що передбачали альтернативність. У цей час влада, як і громадська діяльність, перебувала під тотальним пресом одержавленої КПРС. Саме КПРС, отримавши директиви зверху, часто невміло, ініціювала розмови про демократизацію суспільства, про перебудову й гласність. Метою цього було бажання загнати всенаростаюче незадоволення людей у комсомольські чи партійні збори, а пізніше - збори трудових колективів. Але саме це сприяло розвитку політичної самодіяльності громадян. Поступово починають з'являтися так звані неформальні об'єднання. Актуальними стали тоді теми післячорнобильської екології і чернівецької алопечії, відродження української мови й правда про сталінізм. Центром національного пробудження в Чернівцях стає університет. Саме тут утворився науково-мистецький клуб, який очолив доцент математичного факультету Володимир Маслюченко та зелений рух Радянської Буковини під керівництвом Леонтія Сандуляка - професора біологічного факультету. У цей час утворюється в області громадська організація "Оберіг" та Українська гельсінська група, яка прийняла на себе основний удар з боку тогочасної влади.

Тому зрозуміло, що перші неформальні об'єднання не були і не могли бути політичною силою в класичному розумінні. Їхня політична платформа хоч і відрізнялася від офіційного курсу КПРС, але не виходила за межі соціалістичного плюралізму. Вибори ж до Верховної Ради прискорили становлення нових організацій, стимулювали їх до активної політичної діяльності. Річний проміжок між виборами народних депутатів СРСР (березень 1989 р.) і виборами народних депутатів УРСР (березень 1990 р.) став часом активного творення нових громадсько-політичних організацій.

Уже в лютому 1989 р. відбулися установчі збори обласної організації Товариства української мови ім. Тараса Шевченка, дещо пізніше, у травні - Товариства румунської культури ім. Михая Емінеску, ще через місяць, у червні - молодіжного об'єднання "Січ", у серпні - регіональної організації Народного Руху України за перебудову, у листопаді - Спілки української молоді Буковини та чернівецької філії Української студентської спілки.

У другій половині 1989 р. утворюється Буковинська філія УГС. Водночас активно починає виходити самвидавча преса, що друкувалась за межами України, переважно в Прибалтиці. Так, молодіжна організація СУМБ випускала газету "Смолоскип", Крайова організація Руху видає "Буковинський вісник", УГС - газету "Гомін Буковини". За це неформали жорстоко переслідуються правоохоронцями, партійними, виконавчими та адміністративними органами. Для дискредитації і відвертого паплюження громадських організацій особливо активно залучаються засоби масової інформації. Офіційний орган обкому КПУ - газета "Радянська Буковина", обласне радіо й телебачення. Але все це дає зворотній ефект, люди починають вголос обурюватись "тупістю" такої агітації, особливо це обурило студентське середовище та інтелігенцію, саме неадекватні, силові дії влади сприяли тому, що вже на кінець 1989 р. деякі нові громадські організації нараховували більше тисячі членів і тисячі прихильників. Офіційна влада вперше реєструє нові громадські організації, що були відверто опозиційні до комуністичного режиму. Відсутність нормативно-правової бази дала можливість ще довгий час відтягувати в часі реєстрацію громадських організацій. Але під величезним тиском громадськості виконавчі комітети місцевих рад змушені були розпочати цю роботу. Першими зареєстрованими організаціями на Буковині були товариство "Оберіг" та Зелений рух Радянської Буковини, дещо пізніше, з метою усунення його від участі у виборах, був зареєстрований Народний Рух. Товариство "Оберіг" створювалось за аналогією львівського Товариства Лева та івано-франківського Руху, але ні своїми діями ні якісним складом товариство не виправдало сподівань покладених на нього й поступово припинило свою активну діяльність.

Значний вплив на активізацію політичної активності в краї мав фестиваль "Червона рута", що проводився в Чернівцях 17-24 вересня 1989 р. Уперше Чернівці масово побачили національну символіку. Після проведення фестивалю особливої активності набуває студентський рух. Цьому знову сприяє своїми діями місцева влада. Призначений Рухом мітинг у Чернівцях на 15 жовтня 1989 р., міськвиконком відмовився санкціонувати. Рух відмовився виконати це рішення, мітинг було проведено. Наступного дня були заарештовані

його організатори, серед яких були і два студенти. Такі необдумані дії влади викликали відповідну реакцію міської громадськості, а особливо серед студентів. На всіх факультетах було проведено збори колективів, через кілька днів скликано університетську комсомольську конференцію, яка прийняла рішення засудити такі дії влади й вимагала відпустити затриманих студентів. Університет попередив, що в разі невиконання цих рішень буде розпочато страйк. Такий перебіг подій надзвичайно вплинув на подальші дії обласної партійної та міської виконавчої влади, яка приймала рішення про заборону мітингу. Їх представники з метою заспокоєння студентів проводили зустрічі й дискусії з активістами студентських заворушень, проводилась “роз’яснювальна” робота з керівництвом вузу та лідером комсомольської організації, який насмілювався погодитись на проведення акцій протесту, але студенти прийняли рішення про проведення попереджувального одноденного страйку в ЧДУ. Така сміливість була на той час нечувана. Партійна влада вперше відчула на собі силу громадської думки й починала розуміти, що з нею необхідно рахуватися. Через три дні довелось відпустити затриманих, які стали національними героями серед своїх колег-студентів.

У цьому ж місяці почалась активна передвиборна діяльність новостворених громадських організацій. Найавторитетнішою громадською організацією на той час був Рух, який набував тоді ваги в суспільстві. Тому проти нього влада спрямувала весь свій адміністративний ресурс. Так, Рада Міністрів УРСР зареєструвала НРУ лише 2 лютого 1990 р., коли термін висунання кандидатів у депутати до Верховної Ради вже закінчився, а обласна влада не реєструвала статuti обласної організації, мотивуючи це тим, що вона є структурним підрозділом республіканської організації. Таким чином, НРУ не зміг висунути своїх кандидатів у народні депутати. Враховуючи все це, Рух разом з іншими, вже зареєстрованими громадськими організаціями, створив передвиборчу коаліцію Демократичний блок. До цього блоку ввійшли Зелений рух Радянської Буковини, Товариство української мови ім. Тараса Шевченка, Товариство єврейської культури ім. Штейнбарга, Товариство румунської культури ім. Емінеску, обласна організація УГС та “Оберіг”. У грудні 1989 р. громадські

організації почали висувати своїх кандидатів у депутати. Конференція ЗРРБ висунула претендентів на депутатські мандати майже в усіх виборчих округах, починаючи від Верховної Ради й закінчуючи міською. Але виборчі комісії не зареєстрували цих кандидатів виявивши порушення в процедурі проведення конференції. Висуванці від товариств, що були в Демократичному блоці були зареєстровані. Таким чином, ще до початку проведення виборів комуністи отримали перемогу. Після закінчення реєстрації в списку Демократичного блоку було 4 кандидати в народні депутати України з 8 округів, 44 кандидати в депутати обласної Ради зі 120 округів, і 74 кандидати в депутати Чернівецької міської Ради зі 110 округів. Вибори проходили в два тури. Після другого туру виборів до Верховної Ради УРСР від Чернівецької області всі 8 мандатів вибороли комуністи. До обласної Ради пройшли 96 комуністів, і лише в Чернівецькій міській Раді майже половина депутатів була від демократичних сил. Список депутатів від Демократичного блоку нараховував 44 депутати, а комуністична “Єдність” - 42 депутати.

Таким чином, перші громадські організації в краї стали першими елементами становлення багатопартійності. Разом із тим у 1990 р. місцеві Ради роблять перші кроки в боротьбі за розширення свого впливу на вирішення питань загальнодержавного й місцевого значення з компартійними органами. Завдяки депутатським мандатам демократи дістали можливість доступу до засобів масової інформації. Чернівецька міська та обласні Ради народних депутатів відкрили свої друковані органи, відповідно, газети “Чернівці” та “Буковинське віче”. Відновлено випуск найстарішої в краї української газети “Час”. Особливо великий вплив на свідомість жителів області мала пряма трансляція Верховної Ради України. Починаючи з 1990 р. на базі громадських організацій утворюються політичні партії. Першою було зареєстровано Українську республіканську партію, колишня УГС. Дещо пізніше Партія зелених України. Після подій 19 серпня 1991 р. Верховна Рада прийняла Акт проголошення державної незалежності України. Одним з авторів його був буковинець, голова Партії зелених України, Леонід Іванович Сандуляк.

На час проведення Всеукраїнського референдуму, за даними Чернівецького соціологічного центру, новостворені

партії мали значну популярність серед населення. Зокрема, діяльність Народного Руху України підтримувало 34,3% населення, Партію зелених України - 29,1%, Демократичну партію України - 24,6%, а Українську республіканську партію - 15,2%. Для порівняння Комуністичну партію на той час підтримувало всього 3,4%. Усі ці соціологічні опитування не відповідають результатам виборів до рад усіх рівнів, які були проведені лише в 1990 р. Свій потенціал буковинці використали тоді не повністю. Це дістане своє підтвердження пізніше.

У виборах до Верховної Ради України в наступних двох скликаннях представники лівої орієнтації не змогли вибороти жодного депутатського мандату. А Чернівецька обласна й міська Ради вже давно забули про комуністичну ідеологію. Отже, громадські організації краю 1989-1991 рр. виконали функцію протидії існуючій владі, але були ще не готові для конструктивної партійної роботи, як це передбачено в демократичному багатопартійному суспільстві.

ПРИНЦИПИ, ЦІЛІ І ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМИ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ: ПРОГНОЗОВАНА МОДЕЛЬ

*Олександр Дергачов,
кандидат історичних наук,
провідний науковий співробітник
Інституту політичних
і етніонаціональних досліджень НАН України,
головний редактор журналу "Політична думка"*

Напрями і перспективи реформування політичної системи на тлі міжнародних зобов'язань України

Становлення сучасної політичної системи в Україні відбувалося під дією міжнародних чинників. По-перше, це пов'язано з вирішенням питань державного будівництва та незалежності і національної самоідентифікації. В цьому аспекті на Україну впливають пострадянські соціальні та політичні реалії. По-друге, десять років потому актуальною була проблема обрання моделі суспільного розвитку. Закономірно, що приклад для наслідування був знайдений в Європі. Належність України до Європи визначається не тільки географічними, але й історичними і культурними чинниками. Становлення і поступ України як незалежної держави органічно визначається "поверненням" до Європи. Європейський шлях суспільно-політичних перетворень проголошувався дедалі більш категорично. В інавгураційній промові Президента України Л.Д. Кучми 30 листопада 1999 р. зазначено: "Підтверджуючи свій європейський вибір, ми ставимо за мету вступ до Європейського Союзу. Вимоги до членів ЄС багато в чому збігаються з завданнями, які планується вирішувати у внутрішній сфері..." [1].

У Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році констатується: "Для України інтеграція в Євросо-

юз - це рух країни до стандартів реальної, діючої демократії та цивілізованого, соціально орієнтованого ринкового господарства. Саме тому це є стратегічною метою державної політики України. ...Україна усвідомлює також важливість того, щоб її інтеграція в Євросоюз стала складовою процесу формування загальноєвропейського економічного, соціального, політичного і правового простору. ...Сьогодні зусилля мають зосередитися на суттєвому поглибленні та розширенні практичного співробітництва між Україною та ЄС за всіма магістральними напрямками - економічному та торговельному; зовнішньополітичному та у сфері безпеки; у галузі юстиції та внутрішніх справ. ...Політичні переваги інтеграції України в ЄС пов'язані зі створенням надійних механізмів політичної стабільності, демократії та безпеки. Зближення з ЄС є гарантією, а виконання його вимог - інструментом розбудови демократичних інституцій в Україні. ...Досягнення відповідності держави та українського суспільства копенгагенським критеріям членства в ЄС і є головним довготерміновим завданням євроінтеграційного курсу" [2].

Декларація загальних орієнтирів була втілена на практиці, зокрема у спеціальних державних програмах. У червні 1998 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України "Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" і створено Міжвідомчу координаційну раду та Центр порівняльного аналізу при Міністерстві юстиції для визначення відповідності проектів законів та інших нормативних актів законодавству ЄС. У Верховній Раді України розроблено програму гармонізації законодавства України із законодавством ЄС.

Крім того, Україна ініціювала укладення угод з Європейським Союзом та НАТО, які за своїм змістом набагато ширші, ніж класичні міжнародні договори про співпрацю і містять деталізовані зобов'язання щодо розвитку національної політичної системи. Масштабна і предметна програма реформування політичної та правової сфери, виведення її на найнижчий рівень демократизації пов'язана з членством у Раді Європи. Вимоги дотримання норм демократії передбачені і для членів ОБСЄ. Таким чином, протягом перших років незалежності склався комплекс міжнародних зобов'язань та орієнтованих на міжнародне співробітництво само-

зобов'язань щодо принципових засад політичного розвитку. Фактично цей комплекс, хоча й позбавлений певної системності, є в ключових питаннях, більш чітким і послідовним, ніж суто внутрішні програми політичних реформ. Він не містить компромісних орієнтирів, продиктованих суперечливими внутрішніми суспільно-політичними реаліями і передбачає більш визначену, хоча й не пряму відповідальність. Особливо це стосується відносин із ЄС.

Зобов'язання України, пов'язані із співпрацею з ЄС і прагненням інтегруватись до цієї організації у політико-правовій галузі (згідно з Угодою про партнерство та співробітництво, підписаною у 1994 р., яка набула чинності у 1998 р.), полягають у наступному:

- зміцнення політичних та економічних свобод;
- верховенство права;
- повага до прав людини, в тому числі і меншин;
- створення багатопартійної системи з вільними і демократичними виборами;
- завершення політичних, правових та адміністративних реформ [3];
- досягнення політичної стабільності інституцій, що забезпечують демократичний режим (Копенгагенські критерії);
- функціонування адміністративно-правової системи на демократичних засадах.

Звичайно, на політичну сферу відповідно до норм ЄС мають значно вплинути докорінні економічні реформи [4].

Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного Альянсу (1997 р.) фіксує такі засади та цілі, як розвиток демократичних інститутів, визнання верховенства права, зміцнення демократії, політичного плюралізму та ринкової економіки, а також зміцнення демократичного цивільного контролю над збройними силами [5].

Протягом кількох років після здобуття незалежності Україна ратифікувала низку базових міжнародних пактів і конвенцій, чим приєдналася до міжнародної системи захисту прав і свобод людини. Водночас, зважаючи на найвищі міжнародні стандарти прав і свобод людини, Україна мала б розширити їх перелік, приєднатися до низки універсальних та європейських конвенцій із прав людини, а також зняти

застереження вже ратифікованих нею конвенцій. Із 173 конвенцій, угод, кодексів і протоколів Ради Європи, що стосуються прав і свобод людини, Україна приєдналася до 32 та підписала ще 10, у тому числі із 12 конвенцій про захист прав людини - до дев'яти; із п'яти конвенцій щодо запобігання нелюдському чи такому, що принижує людську гідність, поведженню чи покаранню - до двох; із п'яти конвенцій "Європейської соціальної хартії" - до жодної; з 15 щодо соціальних питань - до жодної; з 18 щодо охорони здоров'я - до жодної; із 14 конвенцій з питань освіти, культури і спорту - до однієї; з 22 щодо кримінального права - до дев'яти; із восьми конвенцій із загального права та захисту інформації - до двох; із двох конвенцій з біоетики - до жодної [6].

Україна постійно виявляє активність у співпраці з НАТО, й особливо з ЄС, намагаючись підвищити її формальний рівень. Проте саме в аспекті здійснення реформ якісних зрушень досі не відбулося. Реальні дії влади не призвели до формування в Україні ефективної демократичної політичної системи. Офіційні оцінки її стану, так само як і проекти реформування, є скоріше реакцією на загострення внутрішньополітичної боротьби, а не свідомим критичного аналізу десяти років політичного розвитку. У відносинах із ЄС це спричинило дистанціювання партнерів і відкладення обговорення можливостей інтеграції на невизначений період. Натомість в Україні виникли серйозні проблеми з Радою Європи і навіть з ОБСЄ.

За висновками ОБСЄ (Бюро з демократичних інститутів та прав людини), президентські вибори в Україні, які відбулися 31 жовтня та 14 листопада 1999 р., не відповідали деяким критеріям і зобов'язанням, взятим країною перед ОБСЄ. Були зафіксовані випадки, коли окремі державні адміністрації та посадові особи проводили кампанію на користь діючого Президента і проти його конкурентів. Місія спостереження за виборами виявила докази застосування подібної тактики деякими державними інституціями, її систематичність і скоординованість, що забезпечило діючому Президентові певну перевагу над конкурентами. Громадські і приватні електронні та друковані засоби масової інформації у деяких випадках виявились неспроможними дотримуватись своїх зобов'язань і забезпечити збалансоване та

об'єктивне висвітлення кампанії та однакові умови для всіх кандидатів. Це призвело до порушення чинного законодавства України та зобов'язань, взятих країною перед ОБСЄ [7].

Серйозну критику з боку Парламентської Асамблеї Ради Європи та Венеціанської Комісії викликав референдум, проведений у квітні 2000 р. Починаючи з 1999 р. Парламентська Асамблея Ради Європи неодноразово порушувала питання про припинення членства України в організації у зв'язку з невиконанням нею своїх зобов'язань [8]. У квітні 2001 р. Моніторинговий комітет Парламентської Асамблеї Ради Європи рекомендував Комітету міністрів Ради Європи розпочати процес призупинення членства України в цій організації.

Міжнародні зобов'язання України у політичній сфері не містять конкретики щодо форм державного устрою чи правління. Проте стандарти організації демократичної влади, очевидно, вимагають чіткого дотримання таких орієнтирів, як баланс повноважень між виконавчою та законодавчою владами, наявність чітких механізмів політичної відповідальності, прозорість політичного процесу. В “українському” випадку, коли політична система перебуває ще на стадії становлення, особливого значення набувають розвиток парламентаризму, незалежної судової системи та місцевого самоврядування. Оцінка нашими партнерами стану демократії в Україні фіксує як ключові проблеми гіпертрофований розвиток інституту президентства, адміністративний тиск на суб'єктів політичного життя, масштабне застосування тіньових методів політики, практичну приниженість ролі права.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році” визнається наявність проблем функціонування вітчизняної політичної системи. “Істотного поліпшення потребує організація законотворчого процесу як найважливішої передумови дальшої демократизації суспільного життя. Головними його напрямками мають бути забезпечення системності у розвитку національного законодавства, його кодифікації, інкорпорації та адаптації до європейських стандартів ...формування відповідно до Конституції системи судів

та виконання зобов'язань, взятих Україною при вступі до Ради Європи... “

Досвід останніх років свідчить, що європейський чинник фактично не є достатньо ефективним стимулом демократичних реформ політичної системи. Проте стан справ щодо виконання Україною відповідних зобов'язань і формування демократичної політичної системи загалом завдяки вимогливості партнерів може бути оцінений цілком адекватно. Це, у свою чергу, створює певний тиск на владу, формує фон для внутрішньополітичних процесів, опосередковано допомагає нелівій опозиції. Брак заінтересованості у політичних реформах певною мірою компенсується зацікавленістю в отриманні міжнародної допомоги. До цього додається прагнення керівництва держави не програвати порівняно з іншими постсоціалістичними країнами, підтримувати національний та особистий імідж. Це визначає спотворену логіку внутрішніх перетворень: політичні реформи не повинні створювати загроз чинній владі; сама її природа не є об'єктом реформ. За цих умов існує лише цілком обмежена перспектива прискорення виконання формальних зобов'язань, що не рівнозначно європейському вибору країни.

Якісні зрушення можна пов'язувати з активізацією двох чинників: європеїзацією української політичної еліти та нарощуванням західної не тільки економічної, але й політичної присутності в Україні. Перший - необхідна умова повноправної участі у загальноєвропейських процесах. Другий без першого - загроза перетворення держави на об'єкт чужої політики.

Список використаної літератури

1. Інавгураційна промова Президента України Л.Д. Кучми. // Уряд. кур'єр. - 1999. - 1 груд.

2. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році: Послання Президента України до Верховної Ради України (від 6 берез. 2001 р.) // www.kuchma.gov.ua

3. Угода про Партнерство та Співробітництво: Підписана між Європейським Союзом та Україною в Люксембурзі 16 черв. 1994 р. Представництво Європейської Комісії в Україні. - С. 4-6.

4. *Mayhew, Alan*. Recreating Europe / The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe. - Cambridge University Press, 1998. - P. 162.

5. Charter on distinctive partnership between the North Atlantic Treaty Organization and Ukraine, Issued in Madrid, Spain, on 9 July 1997 // NATO Review. - 1997. - July-August. - N 4. - P. 5-6.

6. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні: Перша щор. доп. Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. - К., 2000.

7. Висновок ОБСЄ "Президентські вибори в Україні 31 жовтня та 14 листопада 1999 року": Підсумковий звіт. Варшава, 2 берез. 2000 р. // Політ. календар; Інформ.-аналіт. огляд: 2000. - № 4(29). - С. 29-60.

8. *Мармазов В.Є., Піляєв І.С.* Рада Європи: політико-правовий механізм інтеграції. - К., 2000.

Петро Шляхтун,

доктор філософських наук, професор,

завідувач кафедри політичних наук

Київського національного університету

ім. Тараса Шевченка

Порядок формування парламенту як ключова ланка в удосконаленні політичної системи України

Після прийняття нової Конституції найбільш слабкою ланкою в системі вищих органів державної влади України виявився уряд. Кабінет Міністрів несе подвійну політичну відповідальність за свою діяльність - перед Президентом і Верховною Радою, однак реальні важелі впливу на ці вищі органи державної влади відсутні. За запровадженого Конституцією дуалізму державної виконавчої влади її повноваження розподіляються між Президентом і Кабінетом Міністрів таким чином, що найважливіші повноваження в системі виконавчої влади віднесені до компетенції глави держави. За Кабінетом Міністрів закріплені функції державного управ-

ління. Інститут контрастигування, встановлений Конституцією (ст. 106, ч. 4), носить формальний характер, оскільки глава і члени уряду повністю залежні від глави держави - вони призначаються самим Президентом, причому Прем'єр-міністра він призначає на власний розсуд лише за згодою Верховної Ради, незалежно від розстановки в ній партійно-політичних сил.

За обсягом повноважень фактичним главою державної виконавчої влади в Україні є Президент. Але оскільки він не очолює уряд і не визначається Конституцією главою державної виконавчої влади, то не несе ніякої відповідальності за цю владу та діяльність її вищого органу - Кабінету Міністрів. Це означає, що вся відповідальність за здійснення проголошеного Президентом політичного курсу покладається на уряд та його главу. Така ситуація характерна для багатьох країн, які переходять до демократії, і досить точно підмічена російським конституціоналістом С.Ю. Кашкінім: "У більшості країн, які скинули у недавньому минулому тоталітарні режими (Португалія, Польща, Болгарія, Хорватія, Словенія, Македонія, Союзна Республіка Югославія та Сербія і Чорногорія, які входять до її складу), встановилась змішана республіканська форма правління, при якій уряд спирається на парламентську більшість, а всенародно обраний президент, який нерідко є харизматичним лідером нації, тобто маючи загально визнану популярність і народну довіру, не втручаючись у поточне управління, спрямовує політичний курс. Глава уряду нерідко виступає в ролі "хлопчика для биття": якщо щось не виходить, то причина не в політичному курсі президента, а у поганому проведенні цього курсу урядом" [1].

Становище в Україні відрізняється від описаної ситуації в гірший бік, оскільки в ній уряд не спирається на парламентську більшість та його глава виступає "хлопчиком для биття" також і для депутатів парламенту. Верховна Рада все ще продовжує залишатися неструктурованою на урядову більшість та опозицію, така ситуація зумовлена двома причинами. Перша причина полягає у позапарламентському способі формування уряду. Оскільки представлені у Верховній Раді політичні партії не беруть участі у формуванні уряду, то у них немає потреби об'єднуватися в більшість з метою ство-

рення урядової коаліції, на яку міг би спиратися Кабінет Міністрів.

Другою причиною неструктурованості Верховної Ради на урядову чи хоча б проурядову більшість та опозицію є існуючий порядок її формування. Народні депутати, обрані в одномандатних виборчих округах за мажоритарною системою, не пов'язані у Верховній Раді ні партійною, ні фракційною дисципліною, поведуть себе там на власний розсуд і відстоюють не стільки суспільні, скільки групові й особисті інтереси.

Не кращою є справа і з тими народними депутатами, які обрані до Верховної Ради за партійними списками. потрапили вони до парламенту завдяки партіям, але не несуть ніякої відповідальності ні перед самими партіями, ні перед їхніми парламентськими фракціями і можуть вільно переходити із партії в партію, з однієї фракції до іншої, по суті, торгуючи не тільки своїми переконаннями, а й депутатським мандатом. Міжфракційні переходи досить часті і численні і призводять до значних змін як у кількісному складі фракцій, так і у фракційній структурі Верховної Ради в цілому. З моменту утворення парламентських фракцій (12.05.98 р.) і до початку сьомої сесії (07.02.01 р.) у Верховній Раді припинили своє існування три партійних фракції - "Громади", Прогресивно-соціалістичної і Селянської партій та одна депутатська група - "Незалежні". Натомість виникли чотири фракції: "Реформи і Конгрес", "Батьківщина", "Яблуко", одна з двох "рухівських", а також три депутатських групи: "Відродження регіонів", "Трудова Україна" і "Солідарність". Всього за зазначений період відбулось 365 виходів із фракцій і груп [2]. Деякі народні депутати змінили вже по шість і більше фракцій чи груп.

Оскільки народні депутати не пов'язані ні партійною, ні фракційною дисципліною, їх поведінка у Верховній Раді обумовлюється насамперед власними інтересами. Такий парламент є поєднанням різноспрямованих групових і особистих інтересів і відстоює не загальнодержавні, а саме групові інтереси. Він не структурується на постійно діючу більшість та опозицію, а рішення приймаються ситуативною більшістю. Не структурований на великі і сталі за складом фракції парламент не виконує своєї головної функції - представництва соціальних інтересів. Як зазначає російський конституціоналіст В.А. Рижов, "не можна уявити собі парламент як аре-

ну, на якій рівноправно стикаються всі і всілякі існуючі в даному суспільстві інтереси, оскільки депутати - просто провідники інтересів свої виборців. Відсутність розвиненої партійної структури, яка опосередковує відносини між виборцями і парламентом, у нашій країні і ряді інших держав після падіння панування компартій призвело до того, що парламент став-таки ареною боротьби найдрібніших інтересів - амбіцій окремих депутатів та їх груп, ніяк не пов'язаних з інтересами виборців. Світовий досвід показує, що парламент тоді виступає справжнім представником нації (народу), коли в його складі наявні великі політичні об'єднання депутатів, які виражають інтереси значних верств виборців" [3].

Причина слабкості Кабінету Міністрів, його нестабільності (зараз в Україні діє восьмий за неповні десять років незалежності уряд) вбачається не у ньому самому, а у Верховній Раді, насамперед у відсутності в ній постійно діючої урядової або хоча б проурядової більшості, на яку міг би спиратися у своїй діяльності Кабінет Міністрів. Сьогодні це, здається, вже зрозуміли всі - і урядовці, і народні депутати, і глава держави. Однак сформувати постійно діючу урядову чи проурядову більшість поки що не вдається, що лише утруднює роботу Кабінету Міністрів і особливо Прем'єр-міністра, який несе на собі основний тягар відповідальності за вирішення соціально-економічних проблем при дистанціюванні від них Верховної Ради і Президента і перебуває "між двох вогнів" - парламентом і главою держави, незадоволених його роботою.

Вже для всіх стало очевидним, що парламент не може ефективно працювати за відсутності жорсткої партійної і фракційної дисципліни депутатів, якщо депутати будуть вільно мігрувати із однієї фракції в іншу. Для забезпечення фракційної дисципліни у зарубіжних країнах використовуються різні засоби. Зокрема в Індії та деяких інших країнах англо-саксонської системи права, перехід депутата з однієї парламентської фракції до іншої, який отримав назву "дефекція" (від англ. defection - відступництво), заборонений законом під загрозою втрати депутатського мандата. У Туреччині депутат позбавляється мандата, якщо на парламентських виборах він балотувався від однієї партії, а потім вступив до іншої. У тих країнах, де відсутні жорсткі юридичні застереження проти переходу депутата з однієї фракції до

іншої, їх замінюють норми внутріпартійного життя. Сам факт виходу депутата з фракції засуджується як відступництво і означає автоматичне виключення його з партії. Маючи зіпсовану репутацію, позбавлений партійної підтримки, такий депутат втрачає свою вагу у парламенті і значною мірою шанси перемогти на наступних виборах.

В Україні дострокове припинення повноважень народного депутата у зв'язку з його переходом з однієї фракції до іншої неможливе, оскільки відповідна норма не передбачена Конституцією. Потрібно шукати інші шляхи і засоби вирішення зазначеної проблеми.

Фракційній дисципліні депутатів найбільшою мірою сприяє пропорційна виборча система. Депутат, обраний до парламенту за партійним списком, вже хоча б морально зобов'язаний перебувати у фракції партії і виконувати її вимоги. Але оскільки розраховувати на моральність у політиці не доводиться, то партії і фракції напручують інші засоби впливу на депутата - підтримують його запити, висувають у керівництво парламентських комітетів (комісій), рекомендують для включення до складу різних делегацій, обіцяють підтримати на наступних виборах, погрожують виключити з партії тощо. У країнах, де політики дбають про власну репутацію, такі засоби виявляються досить дієвими.

З огляду на необхідність підвищення ефективності роботи Верховної Ради, всього механізму здійснення державної влади в Україні доцільно було б запровадити суто пропорційну виборчу систему, піднявши загороджувальний бар'єр до 5%. Це може не відбутися до наступних парламентських виборів, бо у цієї системи є чимало противників. Однак зміцнення партійної і фракційної дисципліни можливе і при збереженні діючої змішаної виборчої системи шляхом внесення змін до законів про вибори, політичні партії, Регламенту Верховної Ради.

Доцільно, на наш погляд, право висування кандидатів у депутати закріпити тільки за політичними партіями і виборчими блоками партій і в одномандатних виборчих округах. Зараз суб'єктами такого права є також безпосередньо громадяни (самовисування), збори громадян і трудові колективи. Обмеження кола суб'єктів права висування кандидатів у депутати тільки політичними партіями і виборчими

блоками партій сприяло б підвищенню ролі партій і відповідальності перед партіями обраних від них народних депутатів. А щоб партії не зловживали цим правом і з метою усунення від виборчого процесу клієнтелістських груп, що виступають під виглядом політичних партій, доцільне було б введення у закон про політичні партії чи вибори норми про зняття партії з реєстрації, якщо за результатами парламентських виборів вона отримує менше 1% голосів виборців, що взяли участь у голосуванні, або двічі підряд за результатами виборів не отримує представництва у парламенті. Такі норми є у багатьох країнах. У цьому напрямі діяла б і норма про недопущення до участі у виборах партій чи виборчих блоків партій, створених менш ніж за рік до проведення виборів, як це має місце в Росії. Таким чином, була б усунена можливість поспішного створення партій та їх блоків у останні місяці перед виборами.

У Регламенті Верховної Ради також можна передбачити норми, які б обмежували можливості народного депутата переходити з однієї фракції до іншої, примушували його дотримуватись партійної і фракційної дисципліни. Наприклад, варто відмовитись від створення депутатських груп і обмежитись тільки фракціями. Всі депутати-“мажоритарники” повинні визначитись із своєю фракційною належністю на початку першої сесії і не змінювати її до кінця терміну повноважень Верховної Ради. Якщо ж народні депутати і надалі матимуть можливість вільно мігрувати із фракції до фракції, із групи до групи, то ніякої постійно діючої парламентської і урядової більшості у Верховній Раді не буде. Навіть за пропорційної виборчої системи. А буде брудний торг між керівниками фракцій, груп і окремими депутатами всередині Верховної Ради, а також між ними та урядом за пости в системі виконавчої влади, бюджетні кошти, державну власність, різні пільги, звільнення від кримінальної відповідальності тощо, що, зрештою, і має місце зараз.

Внесення хоча б незначних змін до порядку формування і структурування Верховної Ради і забезпечення таким чином умов для створення у ній постійно діючої більшості у вигляді коаліції впливових партій, а не на основі індивідуальних домовленостей, викличе істотні зрушення у всьому механізмі здійснення державної влади. Лише на ос-

нові такої більшості можна буде сформувати уряд. Вже сама наявність постійно діючої партійної парламентської більшості змусить Президента призначати Прем'єр-міністром бажану для неї особу. На призначення іншої кандидатури Верховна Рада просто не дасть своєї згоди. Міністри також призначатимуться з урахуванням позиції парламентської більшості. Такий порядок формування уряду у багатьох країнах не має юридичного закріплення і є конституційним звичаєм.

Сформований на основі постійно діючої парламентської більшості уряд набуває партійного характеру і стає реальною політичною силою, яка через цю більшість підпорядковує своєму впливу Верховну Раду і навіть може ініціювати її розпуск Президентом. Для цього парламентській більшості, яка становитиме з урядом єдине політичне ціле, достатньо відмовитись від участі у пленарних засіданнях протягом тридцяти днів однієї чергової сесії Верховної Ради, і тоді згідно з Конституцією Президенту доведеться припинити повноваження Верховної Ради (ст. 106, п. 8). При забезпеченні жорсткої партійної і фракційної дисципліни Верховна Рада стає структурованою і керованою, причому керуватимуть нею визначені народом шляхом виборів політичні партії.

Зазначені зміни означатимуть зміщення від президентсько-парламентарної до парламентарно-президентської форми правління. Це зміщення не вимагає формального перерозподілу повноважень вищих органів держави, внесення змін до Конституції. Українська Конституція потенційно передбачає широкі можливості переходу від одного різновиду змішаної форми правління до іншого. Якщо ж парламентарну чи парламентарно-президентську форму правління закріпити в Конституції, то в умовах України це може призвести не до правління, а до диктату політичних партій, створених, насамперед, олігархічними кланами, за таких обставин з ностальгією згадуватимемо "авторитаризм" Президента Л. Кучми, однак змінити конституційні положення вже не зможемо.

Істотне вдосконалення механізму здійснення державної влади в Україні можливе за допомогою звичайних законів без внесення змін до Конституції. Тому доцільно ставити питання не про реформування політичної системи України, яке вимагає докорінних змін, а про її удосконален-

ня в межах існуючого конституцій поля. Ключовою ланкою у цьому процесі є зміна порядку або хоча б вимог до формування і структурування Верховної Ради з метою створення у ній постійно діючої і дисциплінованої партійної більшості.

М. Вебер ще у 1919 р. констатував: “Нині англійські парламентарі, за винятком декількох членів кабінету (та яких-небудь диваків), суть не що інше, як відмінно дисципліноване голосуюче стадо” [4]. Значною мірою завдяки такій дисциплінованості депутатів британський парламентаризм став зразком для всього світу. Створення такого “стада” у Верховній Раді є найважливішим завданням становлення парламентаризму в Україні.

Список використаної літератури

1. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. - Т. 2 / Отв. ред. Б.А.Страшун. - М., 1995. - С.12.
2. Див.: <http://guru.rada.ua:2000/web/owa/fr.list>
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. - Б.м., б.г. С.100.
4. Вебер М. Политика как призвание и профессия // Избр. произведения / Пер. с нем. - М., 1990. - С.679.

Володимир Кампо,

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри Українського центру
правничих студій при
Київському національному університеті
ім. Т. Шевченка*

Взаємовідносини центру і регіонів у світлі концепції демократизації регіональної влади в Україні

Для такої великої європейської держави, як Україна, проблеми взаємовідносин центру і регіонів (Автономна Республіка Крим, області) завжди є актуальними. За період незалежності України ці взаємовідносини зазнали певних по-

зитивних змін: стали більш динамічними та впорядкованими.

Разом з тим час від часу суперечності між центром та окремими регіонами перетворюються на серйозні конфлікти. Це, наприклад, стосується Автономної Республіки Крим. Але подібні випадки бувають і в інших регіонах, зокрема в Донецьчині, Луганщині тощо, або як при обговоренні проекту Державного бюджету 2001 р., практично в усіх регіонах.

У Конституції України 1996 р. закладені демократичні засади взаємовідносин між центром і регіонами. На практиці цих засад не завжди дотримуються (як з одного, так і другого боку), оскільки існують певні суперечності між центральною і регіональною владою, особливо в бюджетній сфері. Крім того, система "ручного управління" у відносинах центру з регіонами робить їх більш суб'єктивними.

Останнім часом привертають увагу до проблеми взаємовідносин центру і регіонів і спричиняють політичну полеміку такі обставини.

По-перше, президентські вибори 1999 р., після яких певні політичні сили та регіональні еліти виступили з пропозиціями щодо перерозподілу повноважень між центром і регіонами у фінансовій, економічній і політичній сферах на користь регіонів. Йдеться, насамперед, про Спільку лідерів місцевих і регіональних влад, яка свої пропозиції виклала в проекті Концепції державної регіональної політики України (далі - Концепція).

Згодом проекти Концепції підготували Фонд підтримки місцевого самоврядування України і Комісія з питань підготовки Концепції, створена Президентом України. Незалежні експерти дали досить критичну оцінку цим проектам, в яких, на нашу думку, багато залишилося від традиціоналістських, тобто бюрократичних підходів до питання взаємовідносин центру і регіонів. Наприклад, роль політичних партій у цих Концепціях практично не висвітлюється.

По-друге, проект Державного бюджету України на 2001 р., в одному з початкових варіантів якого Кабінет Міністрів України запропонував схему регулювання міжбюджетних відносин шляхом запровадження з центру бюджетного регулювання місцевих бюджетів районів та міст обласного підпорядкування. Така схема обмежувала вплив обласних органів

місцевого самоврядування і виконавчої влади на перерозподіл державних коштів у межах областей.

Після цього регіональні еліти, які вбачали у вищезгаданій схемі обмеження своїх реальних повноважень, виступили проти і добились від уряду її скасування у проекті Державного бюджету 2001 р. Урядові вдалося зберегти цю схему лише для місцевих бюджетів міст обласного підпорядкування, оскільки ці міста зацікавлені у звільненні їх від бюджетного регулювання з боку обласних рад.

По-третє, конституційний процес, ініційований через всеукраїнський референдум за волевиявленням народу 16 квітня 2000 р., який регіональні еліти намагаються використати для розширення своїх прав як у регіонах, так і в центрі. Після заяви Співки лідерів місцевих і регіональних влад України "Про позицію щодо конституційного процесу в Україні" стає очевидним, що певні регіональні еліти хочуть перейти від системи державного управління регіонами до регіонального управління державою. За таких умов відносини центру і регіонів будуть зовсім іншими, ніж передбачено в чинній Конституції України.

Наступ традиціоналістських регіональних еліт на вищі органи державної влади (їх Концепція - лише формальний привід), на нашу думку, зумовлений, насамперед тим, що ці органи невпевнено і непослідовно вирішують питання державної регіональної політики, не мають твердої політичної опори в регіонах тощо.

Ключовий елемент політичної системи - політичні партії, зокрема, ті, які представлені у Верховній Раді, у тому числі партії парламентської більшості, на жаль, поки що не пропонують свої варіанти регіональної політики. Кабінет Міністрів, яких захищає інтереси одночасно парламенту і Президента, практично і не має такої політики, як немає і єдиного центрального органу, який би відповідав за державну регіональну, а разом з нею - і за муніципальну політику.

Тому у відносинах центру і регіонів панує ситуативна, часом кон'юнктурна державна регіональна політика, яка, очевидно, себе вичерпала. Сьогодні Україна підійшла до такого історичного рубежу, за яким їй необхідно політично визначити відносини центру з регіонами з тим, щоб забезпечити конституційний лад, правильно формувати і реалізувати регіональну політику тощо.

Існує два протилежні варіанти вирішення даного питання, запропоновані двома основними політичними течіями українського правлячого класу: регіоналістами, тобто прихильниками регіоналізації владних відносин центру і регіонів, і парламентаристами, або прихильниками чинної конституційної моделі державного устрою (парламент - головний гарант цієї моделі).

З погляду регіоналістів відносини центру і регіонів слід будувати крізь призму регіоналізації верховної влади ("держава регіонів"), як того хочуть традиціоналістські регіональні лідери. Зі свого боку парламентаристи перспективи розвитку взаємовідносин центру і регіонів вбачають на шляху демократизації регіонів ("регіони демократичної держави").

Ідея регіоналізації верховної влади (створення верхньої палати парламенту, посилення ради регіонів при Президентові України тощо) базується на гіпотезі, що центр нібито не здатний ефективно керувати регіонами і тому має передати їм частину своїх повноважень. Таким чином, регіони фактично повинні взяти гору у державі і має запрацювати формула: держава - це, насамперед, регіони.

Ідея демократизації регіонів базується на припущенні, що причини суперечностей у взаємовідносинах центру і регіонів криються у самих регіональних органах влади, яким властиві бюрократизм, корупція, безвідповідальність, розбазарювання державної і муніципальної власності, непотизм тощо. Реалізація цієї ідеї означає, що спочатку повинні змінюватись не відносини центру і регіонів, а самі органи влади регіонів.

Якою може бути державна регіональна політика за умов реалізації концепцій "держава регіонів" та "регіонів демократичної держави"?

У "державі регіонів" регіональна політика буде полягати у розподілі все більшої частини Державного бюджету на користь регіонів і, очевидно, на шкоду загальнодержавним інтересам. Це може спричинити послаблення держави як всередині країни, так і на міжнародній арені. У кращому випадку регіональна політика такої держави може привести до її федералізації, у гіршому - до її розвалу.

У демократичній державі регіональна політика полягає в досягненні компромісу між інтересами держави та її

регіонів: ні держава не диктує свою волю регіонам, ні регіони - державі. Цей компроміс досягається не через бюрократичні механізми взаємодії центру і регіонів, а завдяки партійній системі, яка акумулює і збалансовує інтереси центру і регіонів.

Проводячи політику регіоналізації, українські регіоналісти-традиціоналісти спекулюють саме на тому, що в Україні немає сильних політичних партій. І в цьому їх підтримують певні кола центральної державної бюрократії, не зацікавлені у поділі влади з політичними партіями ні в центрі, ні на місцях.

Проте сильні політичні партії можуть з'явитися лише за умов демократизації регіональних і місцевих влад. Ця демократизація, на нашу думку, має стосуватися, наприклад, таких питань.

1. Місцеві вибори, що слід проводити, як у країнах Європейського Союзу, Польщі тощо на основі пропорційної виборчої системи, за винятком територіальних громад сіл і селищ з населенням менше від 4-5 тис. жителів, де вибори мають проводитися за мажоритарною системою. Місцеві вибори можуть проводитися і за мажоритарною виборчою системою, але на партійній основі. Адже сьогодні на місцевих виборах грубо порушується конституційне положення про роль політичних партій як інструменту формування та вираження політичної волі громадян. Практика формування регіональних партійних блоків, що досить успішно розвивається в Україні останнім часом, є реальною передумовою переходу регіональної влади від бюрократичних кланів до відповідальних політичних партій.

2. Формування депутатської більшості у місцевих радах міст, районів та областей, яка б взяла на себе політичну відповідальність за соціально-економічне становище на своїй території. Громадяни мають знати, хто несе політичну та іншу відповідальність за стан справ на певній території і кому довіряти, а кому відмовляти у політичній довірі. Ради, які не можуть створити більшість або в яких більшість розпалася, мають бути розпущені у передбаченому законом порядку.

3. Звільнення голів місцевих державних адміністрацій від відповідальності за суспільно-політичний розвиток територій, оскільки ці території не є окремими політичними чи автономними утвореннями у складі України. До речі,

норма закону про місцеві державні адміністрації 1999 р., яка містить відповідне положення про таку відповідальність, є серйозним джерелом легального сепаратизму. В Україні є Кабінет Міністрів, на який покладена вся повнота політичної відповідальності за стан справ у будь-якій частині території держави. Тому розподіл політичної відповідальності (Кабінет Міністрів - обласна державна адміністрація - районна державна адміністрація) за розвиток територій тільки погіршує стан справ.

4. Ліквідація подвійного підпорядкування управлінь і відділів місцевих державних адміністрацій, яке зумовлює надмірну регіоналізацію органів місцевої влади, та їх повне підпорядкування міністерствам і відомствам. Не повинно бути різниці між управлінням освітою, культурою і т. ін., тобто фінансуванням, кадровим забезпеченням тощо, наприклад у Луганській і Львівській областях. Інакше це призводить до масової нерівності громадян в їх правах і свободах. А принцип рівності - це конституційна основа державної організації влади і громадянського суспільства, порушення якої є посяганням на конституційний лад.

5. Громадський контроль за діяльністю місцевих державних адміністрацій з боку політичних партій, громадських організацій, засобів масової інформації тощо на основі відповідного закону.

Демократизація регіональних органів влади, без сумніву, сприяла б запровадженню ефективної регіональної політики.

Список використаної літератури

1. Актуальні проблеми управління територіями в Україні // Матеріали наук.-практ. конф. 26-27 листопада 1992 р. - К., 1993. - С. 4-55.

2. *Симоненко В.К.* Регионы Украины: проблемы развития. - К.: Наук. думка, 1997. - 263 с.

3. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Моногр. / Кол. авт.; Відпов. ред.- проф. Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ при Президентові України, 1997. - 448 с.

4. Націю звеличують великі цілі і діла: Виступ Президента України Л.Д. Кучми у Верховній Раді України 22 лют. 2000 р. // Уряд. кур'єр. - 2000. - 23 лют.

5. День. - 2000. - 7 жовт. - С. 5.

Кадровий потенціал в регіонах України

Державна кадрова політика в регіонах України визначає діяльність держави щодо регулювання її соціального, етнополітичного і економічного розвитку в просторовому (регіональному) аспекті. Відповідно регіональна політика держави має будуватися диференційовано.

Незважаючи на те, що в країні вже створені значні нормативно-правові засади щодо здійснення адміністративної реформи, організації державної служби, законодавчого визначення положень про місцеві державні адміністрації і органи місцевого самоврядування, адміністративно-кадрова реформа у регіонах відбувається вкрай повільно. Необхідність управлінських реформ в Україні зумовлена існуючими диспропорціями, спричинених залишками тоталітарної системи і їх неузгодженістю з новим соціально-політичним курсом національного державотворення та неконструктивністю переходу до ринкової економіки.

Важливим у розбудові Української держави є становлення і розвиток регіональної політики. Регіон - частина території держави, що характеризується такими параметрами, як: простір - частина держави, об'єкт та предмет, має специфічні регіональні проблеми. Це багаторівнева система, що може характеризуватися різними ознаками, а саме: за змістом проблем (сільськогосподарський, промисловий тощо); формою державного регулювання (адміністративно-правові, податкові, фінансові і т.ін.); за розвитком - депресивні, такі що розвиваються та динамічні. Аналіз показує, що сьогодні в Україні під час проведення реформ змінюється геополітичне та економічне положення регіонів. Одні - стають прикордонними, другі - набувають статусу вільної економічної зони, треті - змінюють схеми свого економічного розвитку. Все це потребує розробки нових підходів до сучасної кадрової політики в регіонах, розвитку державної служби в регіонах України.

В умовах адміністративної реформи найбільш характерними стають децентралізація економічних та соціально-культурних процесів управління на користь регіонів, активізація політичного життя в регіонах, зростання їх ролі і впливу на формування державної політики, становлення регіональних еліт, їх прагнення реалізувати свої інтереси, що позначається на державній регіональній кадровій політиці.

Державну кадрову політику в регіонах ми розглядаємо як діяльність держави щодо формування, розвитку і використання управлінських кадрів владних структур, державної служби для реалізації стратегічної політики держави та розв'язання місцевих проблем. Головним інструментом реалізації державної регіональної кадрової політики виступає кадрова робота - комплекс різноманітних форм, методів, засобів, норм управління кадрами державної служби в регіоні. Державна кадрова політика в регіонах має бути національною за суттю, прогресивно-реформаторською за характером, демократично-правовою за професійно-функціональною орієнтацією і високодуховною за морально-етичними принципами.

Основна мета державної кадрової політики в регіонах - забезпечити органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства та інші установи і організації високопрофесійними, законослухняними, ініціативними, патріотично настроєними управлінськими кадрами нового типу, здатними взяти на себе відповідальність і успішно вирішувати назрілі загальнодержавні і регіональні проблеми.

Головними завданнями державної кадрової політики в регіонах є:

- реалізація в регіональних органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування державної кадрової політики і законодавства України про державну службу;

- ефективна і гнучка структуризація та оптимізація діяльності місцевих органів управління, розмежування повноважень і усунення дублювання функцій і обов'язків державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування, демократизація їх взаємовідносин з населенням на основі верховенства права і законності, пріоритету прав людини і громадянина, дотримання прав підприємств, установ

і організацій, перехід від адміністративно-розпорядчих до координаційно-регуляторних взаємовідносин із суб'єктами господарювання, використання переважно економічних методів управління та соціальних орієнтирів тощо;

- підбір, підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації державних службовців, формування їх національного світогляду, політичної, управлінської, правової, морально-етичної культури, набуття економічних знань, планування кар'єри, соціально-правовий захист, інформаційно-технічне забезпечення, контроль за їх діяльністю.

В основу державної кадрової політики в регіоні мають бути покладені принципи, що характеризують вимоги до формування системи управління кадрами в регіоні та принципи, що визначають напрямки її розвитку. Управління кадрами в регіонах базується на принципах науковості, централізації і децентралізації, демократизму, плановості; індивідуального відбору, підбору і розстановки кадрів; лінійного, функціонального і цільового управління; контролю за виконанням рішень та ін. Ключовими принципами є наступність, оновлення, підвищення рівня професіоналізму державних службовців. Сучасного змісту має набути такий новий принцип, як принцип перспективності кадрів, який передбачає необхідність виконання таких умов: встановлення вікового цензу для різних категорій посад; визначення терміну роботи на одній посаді, в одній і тій самій установі; можливість зміни професії чи спеціальності; організація систематичного підвищення кваліфікації; стан здоров'я.

Якісна особливість кадрової політики - її багато-суб'єктність і різнооб'єктність. На державному рівні суб'єктами кадрової політики є представницькі, виконавчі, судові органи влади, органи державного управління в центрі та регіонах. Головним об'єктом державної кадрової політики є персонал, кадри державної служби, адже державна служба - це основний важіль впливу на суспільство. Щоб бути конструктивною та ефективною, державна кадрова політика в регіоні має відображати інтереси всіх об'єктів - державних службовців, службовців та спеціалістів різних галузей.

Державна кадрова політика має дистанціюватися від політики конкретних політичних сил, інакше вона буде не-

стійкою, не матиме стратегічного характеру, численні партії в Україні впливатимуть на розвиток кадрів.

Центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, підзвітним та підпорядкованим Президентові України, є Головне управління державної служби України. До його функцій має входити розробка пропозицій у сфері кадрової політики, складання та реалізація кадрових програм, атестація, підбір і переміщення кадрів держслужбовців, створення кадрової бази державної служби, системи навчальних закладів, на які покладена професійна підготовка кадрів та науково-методичне забезпечення діяльності держслужби.

Загальна чисельність державних службовців органів державної виконавчої влади становить 255908 осіб, а чисельність посадових осіб органів місцевого самоврядування - 63125 осіб, 70% державних службовців - це жінки. Лише 67,3% державних службовців органів виконавчої влади мають освіту здобуту в закладах 3-4 рівня акредитації. На нашу думку, було б доцільним упорядкувати на користь регіонів кількісний склад державних службовців, який нині не унормований. Скажімо, у територіальних органах міністерств та відомств працює 35,5% державних службовців від їх загальної чисельності в Україні, тоді як у місцевих органах виконавчої влади - тільки 26,6%, а в органах місцевого самоврядування - 27,9%.

Кадровий корпус державних службовців щорічно оновлюється на 20% особами, стаж роботи яких лише 2-3 роки. Третина тих, що залишили державну службу, зробили це з об'єктивних причин (досягнення граничного віку, скорочення штатів, ліквідація установ), а решта - із суб'єктивних причин, у тому числі й через професійну непридатність, незадовільний соціальний захист, низьку престижність державної служби тощо.

Неузгодженість дій, напруженість взаємовідносин, прагнення розширити владні повноваження і сфери впливу, а також особисті амбіції представників виконавчої і представницької гілок влади негативно впливають на формування державної кадрової політики в регіонах України. Тому було б доцільним на законодавчому рівні: по-перше, визначити субординаційні, міжвідомчі зв'язки і взаємовідносини, взаємозалежність, взаємовідповідальність управлінських кадрів різних гілок влади на місцях у здійсненні державної

кадрової політики; по-друге, розробити таблиць про ранги державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, їх гарантії щодо стабільності службової кар'єри, соціально-правового, пенсійного забезпечення; по-третє, встановлювати оптимальні параметри повноважень і службових обов'язків, рівень відповідальності за їх виконання (невиконання), розмежувати функції чиновників державних органів управління і посадових осіб органів місцевого самоврядування; по-четверте, прийняти кодекс поведінки державних службовців і прирівняних до них посадових осіб, створити систему адміністративної юстиції, її органів і адміністративно-правових посадових осіб; по-п'яте, вирішити питання про віднесення до категорії державних службовців керівників і спеціалістів підприємств, установ і організацій, насамперед учителів, діячів культури і мистецтв, лікарів та інших, які працюють у державних установах і отримують заробітну плату з державного або місцевого бюджету.

Сьогодні в регіонах України існують програми кадрового забезпечення, але вони поки що недосконалі, не мають єдиної структури. За нашими висновками, програмний підхід має передбачати стратегічні цілі і тактичні завдання, спрогнозувати довгострокове планування переміщення, навчання, перепідготовки кадрів, систематично підвищувати їх кваліфікацію, забезпечити етапність проходження службової кар'єри та набуття практичних навичок. У регіонах можуть створюватися окремі регіональні цільові кадрові програми в тій чи іншій сфері, галузі для різних категорій громадян, різного віку, підприємств різних форм власності.

У формуванні і реалізації державної кадрової політики в регіонах України центральне місце належить економічному забезпеченню, вдосконаленню фінансування кадрової роботи. Як показують дослідження, до бюджетної системи доцільно включати фінансово-економічні показники, зокрема штатного розпису, що охоплюють всю сукупність посад державних службовців і рівень оплати праці, обсяги фінансування матеріально-технічного, інформаційно-технологічного забезпечення державної служби, придбання житла для державних службовців, розробку і здійснення освітніх, науково-методичних та інших програм і проектів, утриман-

ня навчально-освітніх закладів, проведення конкретних заходів з організаційно-кадрових питань тощо.

Доцільно забезпечити відносно рівноцінну матеріально-грошову винагороду державним службовцям, що посідають однакові посади в різних органах державної влади, за конкретними результатами праці. Важливо також організувати фінансовий контроль, ревізійну діяльність, раціонально використовувати бюджетні кошти.

У законодавстві України мають бути відображені кілька рівнів витрат на державне управління, як це, наприклад, практикується у США, де на місцеві органи управління припадає приблизно 30% бюджетних засобів держапарату.

Організаторська робота органів влади при формуванні і реалізації державної кадрової політики в регіоні, як показують дослідження, значно послаблюється через прорахунки методологічного характеру, недоліки в її плануванні, прийняття поверхових, неконкретних рішень, а також відсутність належного контролю за їх виконанням. У здійсненні регіональної кадрової політики слід підвищувати роль колегій обласних і районних державних адміністрацій, сесій обласних, міських і районних рад, галузевих нарад і семінарів, частіше виносити на їх обговорення кадрові питання, звіти керівників органів державного управління про свою діяльність. Адже на них, як правило, розглядаються економічні, виробничо-господарські питання і дуже рідко - кадрові, а також питання стилю роботи, роботи з листами і зверненнями громадян, звіти керівників відділів і управлінь державних адміністрацій, інших управлінських кадрів.

Аналіз показує, що на сучасному етапі реалізації державної кадрової політики в регіонах України важливу роль відіграє розробка організаційних структур державних органів, що виконують такі функції:

- організація ефективного функціонування системи державної служби в апараті управління та підвідомчих організаціях спільно з іншими структурними підрозділами;
- аналіз організаційної структури органів державної влади в регіоні та внесення пропозицій щодо її вдосконалення;
- внесення пропозицій щодо підвищення ефективності діяльності структурних підрозділів апарату органу державної влади в регіоні;

- розробка номенклатури посад, порядку їх заміщення, необхідних організаційно-методичних та нормативних документів;

- участь в оптимізації штатно-посадової структури апарату і підвідомчих організацій, у характеристиці посад і розробці вимог до претендентів на державні посади;

- наукова організація праці державних службовців, застосування комп'ютерної та іншої оргтехніки, раціоналізація роботи з документами;

- розробка та застосування на практиці нових кадрових технологій, методик, рекомендацій;

- контроль за станом роботи з кадрами в підвідомчих організаціях, надання методичної допомоги в організації цієї роботи;

- вивчення, аналіз, узагальнення та поширення позитивного досвіду кадрової роботи.

Формуючи програму кадрової політики в регіонах України та розробляючи відповідні організаційні заходи, необхідно враховувати особливості адміністративно-територіального устрою областей, що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів влади і самоврядування. Адже кожен регіон є важливою одиницею в адміністративно-територіальному устрої України, що характеризується певною цілісністю та самодостатністю економічного і соціально-культурного розвитку, місцевими особливостями і традиціями.

Список використаної літератури

1. Аналіз складу державних службовців за даними статистики // Поточ. архів Головердержслужби України за 2000 рік. - 82 с.

2. Воронько О.А. Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посіб. для студентів, слухачів із спеціальностей "Державне управління", "Державна служба". - К.: Вид-во УАДУ. - 2000. - 156 с.

3. Дубенко С.Д. Державна служба і державні службовці в Україні: Навчально-методичний посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник - К.: Ін Юре, 1999. - 242 с.

4. Концепція Державної регіональної політики України. Проект комісії з розробки концепції держ. регіон. політики України. - К., 2000. - 8 с.

5. *Нижник Н.* Політична культура державних службовців // Етика поведінки державних службовців під час виборів. - К.: Асоціація держ. службовців, 1999. - С. 6-12.

6. Про підвищення ефективності державної служби: Указ Президента України від 11.02.2000 р. № 208/2000 // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 7. - С. 263.

7. *Яковенко О.* Сучасна кадрова політика: регіональний аспект // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3. - С. 5-9.

Григорій Ситник,
кандидат технічних наук,
докторант кафедри державного
управління та менеджменту УАДУ

Проблема реформування політичної системи України в контексті її політичної безпеки

Загальновідомо, що забезпечення безпеки в політичній сфері - одна з головних функцій органів державного управління. Специфіка даного завдання в Україні на сучасному етапі полягає в тому, що тут апробуються різні, інколи протилежні моделі подальшого розвитку суспільства і держави. Через це цільові установки системи національної безпеки, зорієнтовані на збереження стабільності, часто вступають у протиріччя з динамікою ідеологічного й політичного життя. Переважно внаслідок цього протягом 1992-2001 рр. неодноразово виникали загрози політичній стабільності.

Як показує аналіз, джерелами загроз у політичній сфері на сьогодні є:

- корупція і протекціонізм у державних структурах;
- послаблення системи легального регламентування держави, її витіснення своєрідними "тіньовими" структурами влади, групами "впливу";
- недосконалість чинного законодавства, протиріччя між різними законодавчими актами, що приймаються, та гілками влади;
- незадовільне виконання політичними партіями ролі посередників між державою та населенням (для більшості населення політичні партії не є легітимним представником

їхніх інтересів, недосконалим є виявлення політичних інтересів різних соціальних груп через невизначеність соціальної бази політичних партій);

- стурбованість деяких “публічних політиків” передусім власним збагаченням;

- відсутність ефективних ідеологічно-пропагандистських моделей суспільної солідарності та спільної історичної мети у поєднанні з дестабілізуючим впливом попередніх політико-ідеологічних настанов;

- низька ефективність державного контролю за виконанням прийнятих рішень;

- розповсюдження деструктивних антидержавних ідеологічно-пропагандистських матеріалів;

- протистояння між політичними силами прокомуністичного і проросійського спрямування та західної орієнтації;

- боротьба регіональних політичних і фінансово-промислових еліт за вплив на прийняття рішень у центрі;

- низький рівень легітимності влади (фактично державна влада та населення перебувають у стані латентного конфлікту, який значною мірою пов'язаний з проблемами розподілу фінансових і матеріальних ресурсів, бюджетною політикою центру, впливом “тіньової” економіки й криміналітету на прийняття політичних рішень);

- остаточна невизначеність можливостей багатовекторної зовнішньої політики;

- недостатня ефективність роботи органів виконавчої влади;

- економічна залежність від міжнародних фінансових інститутів та монополізм Росії у постачанні паливно-енергетичних ресурсів в Україну;

- відсутність прийнятої на законодавчому рівні стратегічної програми інтегрованості в міжнародні системи колективної безпеки;

- соціальна нестабільність у суспільстві;

- некомпетентність і безвідповідальність державних службовців та недостатня кваліфікація професійних політиків;

- відсутність системного аналізу управлінських рішень з погляду їх обґрунтованості, способу реалізації та суспільних наслідків;

- невизначеність правового статусу політичної опозиції, її стосунків з владою;

- низький рівень розвитку громадянського суспільства, що провокує конфліктогенність політичної сфери (загрозу національній безпеці й стабільності держави становить відсутність традицій поважати права людини, готовності цивілізовано домагатися їх дотримання, правовий нігілізм населення України).

Вказані загрози ускладнюють реалізацію національних інтересів у політичній сфері, становлять загрозу національній безпеці України в цілому і значною мірою є наслідком надто повільного реформування політичної системи, навіть Концепція реформування якої до цього часу так і не розроблена. За влучним висловом І. Кураса, відсутність на десятому році незалежності України концепції розвитку політичної сфери і, зокрема, політичної системи, незважаючи на усвідомлення необхідності кардинальних змін у сфері політичного життя, спричинило те, що події в українському політикумі почали нагадувати броунівський рух, гальмувати процеси державного будівництва, стали одним із основних джерел політичної кризи на Україні [10].

Загалом словники визначають поняття “політична система” як сукупність взаємовпливаючих державних і політичних організацій та інститутів, що включає в себе структуру суспільства, політичні відносини всіх суспільних верств (класів тощо) [1; 2]. Водночас визначення поняття “політична система” в політології можуть бути об’єднані в дві основні групи:

- яке зводить її до системи державних органів, партійної системи, системи громадських організацій та суспільних рухів;

- більш широке, коли до неї включаються такі структурні елементи, як політичні дії, політичні відносини, ідеї та теорії, політична свідомість, політична культура, суспільні процеси та явища, тобто все, що стосується політики [3; 4].

На думку автора, в незалежній Україні серед управлінської та політичної еліти до останнього часу в основному більш уживаним було перше визначення поняття “політична система”. Зокрема, існує думка, що сучасна Україна переживає етап організації нової соціальної системи, в якій у певному розумінні вирішальним є рівень політичного управління становленням цієї системи, що вона змушена вдатися

до безпосереднього політичного управління основними реформаційними процесами, підносячи тим самим роль держави у формуванні загальноцивілізаційної системи суспільних відносин [5].

Разом з тим системний аналіз положень, приписів та процедур, змодельованих у Конституції України, у сукупності з постконституційною практикою виконаний Л. Кривенко, дає змогу зробити висновок, що конституційне визначення статусу вищих органів державної влади не збігається з фактичним їх статусом. Так, конституційне визначення статусу Кабінету Міністрів значно нижче, ніж зафіксоване, а Президента України, навпаки, вище, він фактично є главою виконавчої влади. Основний Закон також деякою мірою акумулює переваги Президента за рахунок послаблення законодавчої влади [11].

Може саме тому ще на початку минулого року питання про необхідність реформування політичної системи загалом не розглядалося. Деяким дисонансом тут може бути тільки організація та проведення всеукраїнського референдуму, суть якого в принципі можна звести до питання реформування вищого законодавчого органу держави. Про це, зокрема, свідчить те, що у посланні до Верховної Ради України Президент України акцентував увагу переважно на пріоритетах стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 рр.: необхідності утвердження механізмів, які мають забезпечити надійні гарантії утворення необхідних передумов прискороного зростання економіки; необхідності зростання інтелектуального потенціалу нації; здійснення активної аграрної політики та глибокої перебудови соціальної сфери. Через їх призму розглядалися інші питання, такі як необхідність посилення дієздатності держави, проведення адміністративної реформи, підвищення надійності грошової та фінансової стабілізації, проблеми екологічної безпеки та інші [6].

Але події кінця минулого та початку нинішнього року засвідчили, що національна безпека України як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, як необхідна умова збереження та примноження духовних і матеріальних цінностей, внаслідок протистояння між різними політичними силами та гілками влади переживає серйозні випробування. В

черговий раз стало очевидним, наскільки актуальними є необхідність уникнення політичного екстремізму, підтримка громадянської злагоди, соціальної стабільності та побудова надійної системи захисту конституційних засад. На думку В. Пустовойтенка, сьогодні в українському суспільстві існує політична криза українського політикуму, криза відносин між гілками влади, криза міжособистих стосунків політичних лідерів [8].

Реакцією Л.Д. Кучми на це було створення при Президентові України Політичної ради на чолі з В. Пустовойтенком. Одним із головних її завдань є відстеження реакції громадян України на ті чи інші рішення Президента України стосовно політичної, економічної та соціальної сфер, підготовка пропозицій Президентові щодо вирішення проблеми стабілізації політичної ситуації в країні [8]. Розпорядженням Президента було також створено робочу групу на чолі з віце-президентом Національної академії наук України, директором Інституту політичних і етнонаціональних досліджень І. Курасом, яка має розробити Концепцію реформування політичної системи держави, а за повідомленням Глави Адміністрації Президента В. Литвина Адміністрація Президента України працює над підготовкою конференції з проблем реформування політичної системи [7].

Таким чином, для України, як свідчать події останніх місяців, вкрай важливим політичним чинником є збереження громадянського миру, свобод і прав громадян. Це має бути не тільки задекларовано в Конституції України та закріплено у відповідних законах, а й реалізовано на практиці. Головний обов'язок органів державної влади полягає в тому, щоб забезпечити дотримання прав громадян, їх непорушність. Настав час проголосити ці категорії немінучими цінностями України та заявити про їх пріоритетність, оскільки Україна дуже потребує національної єдності та злагоди. Будь-яка політична перемога будь-якої політичної партії перетвориться на поразку, якщо буде завдано удар по державності, а суспільство скотиться до конфронтації. Необхідно не тільки законодавчо заборонити пропаганду ворожнечі між різними гілками влади та прошарками суспільства, а й вживати рішучих, жорстких заходів щодо тих, хто використовує неперевірену інформацію, що завдає величезної шкоди державі, її авторитету та громадянському миру. Демократія, її принци-

пи та здобутки мають стати засобом консолідації суспільства та зміцнення держави, а не навпаки.

Водночас слід зауважити, що замість середнього класу, до якого в усіх цивілізованих суспільствах належить науково-технічна та творча інтелігенція, кваліфіковані робітники, підприємці, в Україні поки що фактично створено незначний прошарок перекупників. Останній є головною “рушійною” силою “тіньової” економіки, яка, в свою чергу, є основою “тіньової” політики. Тому не випадково в одному із своїх недавніх виступів Президент України зазначив, що в центрі уваги політиків має бути доля країни, життя простих людей. Необхідно все зробити для того, щоб і в Україні політична система працювала так, як у всьому цивілізованому світі: після завершення виборів всі про них мають забути до наступних виборів і працювати на державу, на її суверенітет, на зміцнення позицій у світі [9].

Таким чином, стосовно політичної безпеки основними завданнями реформування політичної системи мають стати:

- зведення до мінімуму стихійності у сфері політичного життя;

- наукове осмислення об'єктивних особливостей розвитку української політики впродовж десятиріччя незалежності;

- ґрунтовний аналіз інтересів різних політичних інститутів;

- створення передумов для розвитку громадянського суспільства;

- чітке встановлення меж державних структур, сфери їх дії, каналів впливу та взаємодії;

- створення правового поля для належної співпраці органів державної влади, опозиції і суспільства;

- розробка механізму, який би виключав будь-яку можливість встановлення тоталітаризму і авторитаризму в управлінні державою, щоб юридичний і фактичний статус, місце і роль будь-якого органу державної влади в державному управлінні збігалися;

- підготовка пропозицій про внесення змін і доповнень до Конституції України щодо перерозподілу владних повноважень між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України.

Оскільки з великою ймовірністю можна прогнозувати, що найближчим часом політична боротьба буде не менш гострою, а інтриги різних політичних угруповань, партій, блоків тощо будуть продовжуватися, то, на думку автора, якщо вказані завдання не будуть відображені в Концепції реформування політичної системи України і втілені в життя, обговорення необхідності реформування політичної системи України зрештою зведеться до безпідставних розмов. Іншими словами, за цих умов запобігти будь-яким спробам державного перевороту, ставкою у яких може бути навіть самостійність держави та незалежність народу України, буде надзвичайно важко.

Список використаної літератури

1. Политологический словарь / Под ред. Халипова В. - К.: ІнноЦентр, 1991. - С. 68.
2. Політичний словник / За ред. Г.Г. Шевеля, В.М. Мазура. - К.: Гол. ред. укр. рад. енцикл. АН УРСР, 1971. - С. 396.
3. Політологія / За ред. Семківа О. - Л.: Світ, 1993. - 573 с.
4. Рудич Ф.М. Політологія. Курс лекцій. Навч. посіб. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. - 200 с.
5. Ребкало В., Гасвський Б. Українське політичне управління: деякі сучасні риси // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 2. - С. 169-186.
6. Україна: поступ у ХХІ століття: Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Уряд. кур'єр. - 2000. - 23 лют.
7. Литвин В. І опозиція, і влада повинні виходити не з інтересів конкретних персоналій, а з інтересів України // Президент. вісн. - 2001. - 7 квіт.
8. Пустовойтенко В. Демократія для всіх // Президент. вісн. - 2001. - 24 берез.
9. Кучма Л. Вірю в мудрість українського народу // Президент. вісн. - 2001. - 7 квіт.
10. Кармазіна М. Наш політикум реформується // Президент. вісн. - 2001. - 7 квіт.
11. Кривенко Л. Інститут президентства. Глава держави: проблеми конституційного й фактичного статусу // Зб. наук. пр. Укр. Академії держ. упр. при Президентові України. - 1999. - Вип. 2. - Ч. 1. - К., 1999. - С. 59-65.

Валерія Токовенко,

*кандидат філософських наук, доцент,
докторант кафедри політології УАДУ*

Оптимізація взаємовідносин політичного керівництва та державного управління в контексті реформування політичної системи України

Українське суспільство й українське державотворення сьогодні переживають новий етап свого розвитку. Впровадження в суспільно-політичному житті загальнолюдських норм і цінностей потребує адекватного пошуку сучасних шляхів демократизації суспільства. Особливо важливим у зв'язку з цим є утвердження демократичних принципів у реформуванні політичної системи Української держави. Найбільш яскраво цей процес розгортається в умовах модернізаційних змін, зокрема політичної модернізації, сутність якої виявляється передусім у створенні нових соціальних і політичних механізмів, зміні відносин між державою і суспільством, подальшому узгодженні політичних і громадянських відносин, формуванні політичної свідомості громадян, інституціоналізації форм політичного життя і формуванні якісно нової системи місцевого самоврядування, враховуючи децентралізацію державного управління в сучасній Україні.

Характеризуючи сьогоднішній стан сучасного українського суспільства, необхідно підкреслити, що специфіку його розвитку можна визначити як соціальну трансформацію, що є одним із аспектів соціальної детермінації з усіма притаманними їй властивостями. Передусім йдеться про зміну традиційних структур управління і стилів політико-управлінської діяльності. У цей період здійснюється активний пошук нових управлінських парадигм, ціннісних імперативів, а також моделей взаємозв'язку політики і державного управління.

Загальна установка на розбудову Української демократичної держави з ринковою економікою спрямовує на обмеження державного впливу на суспільне життя. Держава залишає за собою лише ті функції, які в даний період розвитку суспільства не в змозі гарантувати механізми ринкової саморегуляції. Формування громадянського суспільства та багатопартійної системи також означає тенденцію до

мінімізації державного регулювання і до політичного життя. Частиною своїх політичних та адміністративних функцій держава поступається різного роду суспільним організаціям, партіям і рухам, а також органам місцевого самоврядування.

Подібна установка в державному будівництві спирається на багатий історичний досвід пошуків оптимального балансу між державним впливом на суспільне життя та спонтанними процесами самоорганізації та самоуправління, що в них виникають. Це створює досить широкий простір для процесів політичної самоорганізації та саморегуляції в суспільстві і розвитку інституту недержавного політичного лідерства, який слугує ядром зазначених процесів. Але для того, щоб інститут недержавного політичного лідерства був ефективним, необхідна відповідна культура як політичного лідерства, так і державного управління та політичного керівництва.

Характеризуючи останнє, необхідно враховувати два важливих моменти: політичному керівництву притаманний політичний характер, що виокремлює його від адміністративного управління; воно має формальний, офіційний статус, що відмежовує його від неформального політичного лідерства. При тому в суспільстві, що модернізується, особливого значення набуває проблема збалансування політичних та адміністративних структур, які за тоталітаризму склали єдиний конгломерат влади.

В політико-управлінському аспекті для українського суспільства основною проблемою є вибір форм політичного керівництва державною службою, визначення механізмів формування уряду та державно-політичного контролю за його діяльністю. Конкурують дві основні моделі такого контролю, пов'язані з парламентською і парламентсько-президентською формами політичного правління. Досвід посткомуністичної модернізації свідчить про те, що на початку реформ найефективнішою формою політичного керівництва є інститут президентства. Парламентська республіка непридатна для України і згідно з історичними традиціями, і реальним станом суспільства (слабка соціальна і політична структурованість, нерозвиненість громадянського суспільства, великий обсяг оперативного управління, надзвичайний режим функціонування державних інститутів тощо). Необхідно розширити повноваження Прем'єр-міністра, його самостійності

як вищої посадової особи у системі виконавчої влади, а також послабити жорстку залежність від Президента (один із наслідків “надзвичайності” режиму державного управління і традицій тоталітарних часів).

Основна тенденція в пострадянській Україні - поступове розширення самостійності органів виконавчої влади і виділення структур політичного керівництва на основних ланках державної управлінської ієрархії. На рівні уряду - це Прем'єр-міністр і віце-прем'єр-міністри, на рівні міністерств - міністр і його перший заступник, на рівні облдержадміністрації - голова та його перший заступник. Усі вони створюють вертикаль здійснення політичного керівництва в системі виконавчої влади, поєднуючи функції неполітичного державного управління та елементи як службово-посадової, так і політичної відповідальності.

Наступною важливою проблемою є диференціація розпорядчо-виконавчих функцій і формування різних форм політичного контролю для різних сфер управлінської діяльності виконавчої влади. Оперативне управління, особливо в господарчій галузі, має бути виведене з-під безпосереднього керівництва інституту політичного лідерства. Стратегічний вплив політичного керівництва повинен здійснюватися через зазначену вертикаль державних службовців і політичних діячів. При визначенні механізмів прийняття та реалізації управлінських рішень, форм контролю, нормативних актів діяльності слід орієнтуватися на створення відносно самостійних механізмів саморегуляції окремих підсистем державного управління, особливо на регіональному рівні. Це вивільнить структури політичного керівництва від необхідності “ручного управління” соціальними підсистемами і дозволить якісно визначити стратегічні напрями розвитку країни.

Для оцінки ефективності збалансування політичного керівництва і державного управління доцільно розробити відповідні критерії. Серед них можна виокремити: загальносистемні; соціально-економічні; конкретно-управлінські; внутрішньосистемні. Загальносистемні критерії оптимальності теоретично є найбільш обґрунтованими. У межах концепцій політичної системи і політичної модернізації розроблені показники підвищення управлінських можливостей систем (екстрактивних, дистрибутивних, символічних тощо), які

після звичайної адаптації можна застосовувати при дослідженні нашої проблеми. Оскільки у багатьох державах існують і практичні моделі реалізації концепцій, що модернізуються, то є можливість і емпіричної інтерпретації даних критеріїв (на підставі факторного і компаративістського аналізу).

У більшості країн, що модернізуються, застосовують економічні і конкретно-управлінські критерії оптимальності систем управління. Вони мають вузькоспеціалізований характер і розроблені для обмежених управлінських систем, однак після певної адаптації придатні і для нашого дослідження. Макроекономічні критерії ефективності управлінської діяльності не є операціональними і по суті мають індикативний характер, а тому можуть слугувати тільки найбільш загальним і приблизним знаряддям для оцінки ефективності системи управління.

Внутрішньосистемні критерії оптимальності часто застосовуються в сучасних теоріях політичного управління. Вони мають емпіричний характер і стосуються владно-розпорядчої діяльності (починаючи від найпростіших "репутаційних" моделей до складних систем взаємодії за допомогою обміну ресурсів). При певній адаптації ці методи придатні для оцінки ефективності управлінської взаємодії як на рівні суспільства, так і на рівні окремих соціальних систем.

Зроблений аналіз показує як актуальність проблеми збалансування політичного керівництва та державного управління для України, так і наявність відповідного концептуально-методологічного інструментарію для її дослідження. Найактуальніми завданнями на сьогодні слід вважати розробку загальної концепції вирішення вказаної проблеми та обґрунтування основних напрямів концептуалізації теорії з метою її використання в управлінській практиці.

Список використаної літератури

1. Афанасьев В.Г. Системность и общество. - М., 1980.
2. Вебер М. Избранные произведения. - М., 1990.
3. Винер Н. Кибирнетика и общество. - М., 1958.
4. Гегель Г.Ф. Лекции по философии истории. - СПб. - 1993.
5. Гурне Б. Державне управління. - К., 1993.
6. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / За заг. ред. В.Б. Авер'янова, І.Б. Коліушко. - К., 1999.

7. Концепція адміністративної реформи в Україні. - К., 1998.
8. *Нижник Н.Р., Машков О.А.* Системний підхід в організації державного управління. - К., 1998.
9. *Пал А. Леслі.* Аналіз державної політики. - К., 1999.
10. Політологія / За ред. О.В. Бабкіної, В.П. Горбатенка. - К., 1998.
11. *Райт Г.* Державне управління. - К., 1994.
12. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Наук. кер. В.В. Цветков. - К., 1998.
13. Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М., 1999.
14. *Шабров О.Ф.* Политическое управление: проблема стабильности и развития. - М., 1997.

Іван Черленяк,

*кандидат фізико-математичних наук,
заступник директора Центру підвищення кваліфікації
державних службовців, керівників державних підприємств,
установ та організацій Закарпатської обласної державної
адміністрації, провідний науковий співробітник
Регіонального інформаційно-аналітичного центру - філіалу
Національного інституту стратегічних досліджень
у Закарпатській області*

Михайло Кляп,

*кандидат фізико-математичних наук,
заступник керівника Регіонального інформаційно-
аналітичного центру - філіалу Національного інституту
стратегічних досліджень у Закарпатській області*

Регіоналізація як системний чинник реформування суспільно-управлінської системи

Вирішення проблеми технічного, технологічного і, як результат, економічного розвитку суспільства (нації) пов'язане із забезпеченням оптимального функціонування і розвитку адміністративно-управлінських структур даного суспільства. З індустріальну епоху технічні новації були домінантним, визначальним фактором прогресу. У системі "технічний про-

грес - суспільно-організаційний прогрес” провідною складовою був технічний прогрес. На сучасному етапі розвитку людства основну роль відіграє прогрес рівня суспільної організації.

Одночасно і невідворотним стає вплив ефектів глобалізації на всі країни світу, в тому числі й на Україну. Ці ефекти позитивно впливають лише на конкурентоспроможні, підготовлені до розробки власних високотехнологічних схем політико-економічні системи. У зв'язку із цим оптимізація суспільної організації, забезпечення ефективної роботи адміністративно-управлінських структур є умовою збереження за Україною статусу розвиненої держави.

У своєму дослідженні з проблем аналізу державної політики відомий канадський політолог Леслі А. Пал зазначає, що в сучасних підходах до політики приділяється “надто мало уваги інституційним структурам і особливо тому, як держава у будь-якому суспільстві формує індивідуальну поведінку” [1]. Додамо, що саме сума “індивідуальних поведінок” з огляду на статистичну рефлексивність суспільного життя, інституційні норми та економічний розвиток формує розподіл соціальних груп щодо важелів розвитку: капіталів, власності, політичних та силових факторів.

Серед інституційних структур для виконання функції збереження цілісності і стимулювання розвитку завжди особливо важливими є адміністративно-управлінські структури. Їх системно-функціональні обов'язки, зміст і тактична мета діяльності змінюється в процесі технічного та економічного розвитку.

З погляду наявності множини складових індивідуальних елементів - власне управлінців і множини “правил діяльності” - адміністративно-управлінська структура є не тільки “механізмом реалізації”, управлінською системою, яка підлягає загальносистемним закономірностям розвитку.

Дослідження багатьох управлінських систем показали, що реальні системи слугують не тим цілям, заради яких вони були створені, а цілям людей, що працюють у цій системі [2]. Як приклади можна навести галузі промисловості, в яких інтереси виробників на практиці ставляться вище за інтереси споживачів, систему торгівлі, в якій інтереси продавців вищі за інтереси покупців, деякі лікарні, в яких інтереси

лікарів часто вищі за інтереси хворих, вищі навчальні заклади, в яких інтереси викладачів перевалюють над інтересами студентів. Цей ефект можна назвати “егоїзмом системи” [3, с. 345]. Можливо, згаданий ефект є природним і необхідним, так само як егоїзм особи необхідний для збереження її цілісності як системи індивідуальних якостей, а у випадку управлінської системи - необхідний для збереження системи як цілісної сутності. Проте надмірний егоїзм або егоїзм, який не має обмежувальних факторів, може спричинити підміну реальних позитивних цілей на уявні, віртуальні, а часом - на такі, що пов’язані з негативними наслідками для загалу.

Категорія “егоїзм системи” застосовується для аналізу еволюції адміністративно-управлінської системи держави в цілому. Порівняльний аналіз шляхів розвитку багатьох держав світу показує, що лише країни, які зуміли створити ефективні противаги “егоїзму” управлінської системи, досягли значного технологічного розвитку і високого рівня індексу людського розвитку. Основними факторами обмеження “егоїзму” адміністративно-управлінської системи індустріально-розвинутих держав “західні” спеціалісти з теорії державного управління вважають наявність:

- 1) зрілого громадянського суспільства;
- 2) оптимізованого розподілу повноважень між органами місцевої та центральної державної влади [3, с. 430].

В Україні, в якій відбувається становлення нових суспільних відносин, про наявність зрілого громадянського суспільства говорити ще рано [4]. Ситуація ускладнюється ще й тим, що, крім звичного “егоїзму” державної адміністративно-управлінської системи, величезним тягарем для економіки країни є “егоїзм” системи фінансово-бізнесових груп. Ці групи непрямо, але відчутно впливають на всі виробничі, розподільчі та фінансові процеси. Через природний егоїзм вони намагаються взяти набагато більше суспільних благ, ніж можуть їх примножити власною посередницькою чи менеджерською діяльністю. Наближення того чи іншого магната, олігарха до влади може змінювати характеристики економічного середовища (наприклад, ціни на енергоносії, умови доступу до стратегічної сировини, умови оподаткування, створення силового тиску на конкурентів і т. ін.).

Реформування адміністративно-управлінської системи України лише тоді буде успішним, коли при його плануванні та реалізації будуть використовуватися дієві чинники обмеження “егоїзму” як самої адміністративно-управлінської системи, так і навколоуправлінських систем впливу. До того ж, у перехідний період відбулося посилення систем впливу, що занадто обтяжливе для економіки України.

В умовах вільного (ліберального) розвитку економіки довготривалим природним чинником обмеження домагань однієї системи впливу може бути лише поява нової, відносно незалежної системи впливу, яка конкурує з нею, з іншою базовою основою, та позитивним зворотним зв'язком, що враховує інтереси розвитку територій України.

Необхідною (проте недостатньою) умовою того, щоб “система впливу” діяла позитивно потрібно, щоб її вплив був рефлексивним. Відомий фінансист Джордж Сорос досліджував ефект рефлексивності на таких динамічно змінних у часі об'єктах, як фінансові ринки [5]. Поведінка фінансового ринку, яка визначається одночасно і матеріально-технічними обставинами, що склалися в даний момент, і очікуваннями “суспільної свідомості” спеціалістів і простих споживачів, є моделлю, що працює, яка відображає загальні закономірності еволюції економічного і суспільно-політичного процесу та їх взаємовпливу і взаємозв'язку в умовах “вільного” розвитку.

При прогнозуванні поведінки фінансових ринків успішно застосовується категорія “ділова активність”. Ми вважаємо, що загальна категорія “активність” має евристичний зміст. Необхідно більш широко використовувати цю категорію при аналізі та прогнозуванні впливу регуляторної політики на процеси економічного, технологічного та організаційного розвитку. Нагадаємо, що один із засновників системного аналізу О. Богданов приділяв значну увагу поняттю “активність” [6]. Вивчаючи базу встановлення рівноваги і процесу розвитку економіки як організаційної системи, він обґрунтував наступні положення:

1) суспільство як організаційне ціле є сумою людських “активностей”, які розвиваються в природному середовищі.

2) кожна галузь суспільного господарства, підприємство, працівник як частки організованої системи виконують у ній і для неї свою певну функцію.

Додамо, що суспільство є системою, що самоорганізується, оскільки воно саме обирає мету свого розвитку, форми й засоби її досягнення. Суспільство як система з погляду фундаментальних принципів теорії систем є відкритою системою. Це зумовлене тим, що:

а) кожна дія суспільства або його підсистем зводиться до обміну матерією, енергією, інформацією;

б) без залучення додаткових природних (у тому числі й позапланетних) ресурсів - енергії, матерії та інформації - суспільство не може не тільки розвиватися, але й існувати.

Кожна держава внаслідок природного егоїзму своєї системи намагається в процесах обміну "вилучити" у партнерів найцінніші ресурси. Це вдається більш високорозвиненим країнам. До того ж неминучий нееквівалентний обмін ресурсами посилює дію ефекту самоорганізації, спрямовану на вдосконалення організації більш розвинутої країни. Це ще один із негативних побічних ефектів процесу глобалізації для України. Не закликаючи до ізоляціонізму, оскільки його наслідки будуть теж негативними для української економіки й суспільства, вважаємо, що Україна вимушена шукати швидкі й ефективні відповіді на ці "виклики часу".

Одним із шляхів вирішення проблем, пов'язаних із глобалізацією, має стати оптимізація адміністративно-управлінської системи України. Управлінській системі України, та й українському суспільству загалом, конче необхідно відшукати нові ефективні організаційно-технологічні можливості формування та досягнення мети, вибрати оптимальну (з фінансового погляду - прибуткову) структуру активних елементів як рушійну силу розвитку економіки та суспільства. Оптимальний розподіл "ваги" структурних елементів одночасно має призвести до включення самоактиваційних механізмів самоорганізації. Такий оптимальний вибір можливий за умови забезпечення співіснування двох протилежних тенденцій:

а) конкуренції "активностей";

б) когерентизації (узгодження параметрів і напряду дії) "активностей".

Зауважимо, що на етапі вибору мети домінуючу роль мають відігравати ефекти конкуренції "активностей", а на етапі досягнення мети та вибору узагальнених організаційних форм - когерентизація "активностей".

Регіон є природним економіко-адміністративно-управлінським територіальним утворенням. Здебільшого географічно-територіальні межі регіонів природно пов'язані з адміністративними кордонами областей України, що історично склалися. Пропозиції щодо перегляду адміністративно-територіального представлення регіонів потребують зваженого підходу та докладного аналізу [7].

З одного боку, регіон - така підсистема державної системи, активність якої позначається на всій системі. З іншого боку, регіон - проміжна ланка, на рівні якої ще можна розрізнити й стимулювати активність товаровиробників із середовища середнього та малого бізнесу.

Щоб надати процесу модернізації управлінської системи нової якості, необхідно відмовитись від сучасної регіональної політики України, орієнтованої не на "розвиток", а на "утримання" регіонів. Регіони мають господарювати так, щоб після обов'язкових відрахувань центральній адміністративно-управлінській системі вони отримували реальну винагороду за свою "активність". Необхідно сформувати правову базу державного регулювання територіального розвитку як цілісний масив нормативно-правових актів, виходячи з єдиних концептуальних уявлень про сутність, зміст та форми державної регіональної політики. Формуючи концептуальну основу, слід врахувати необхідність розглядати регіон як самодостатню систему господарської, управлінської, інформаційної та інтелектуальної активності.

Слід чітко визначити стратегічні параметри територіального розвитку, передбачити управлінську відповідальність за їх недотримання внаслідок некомпетентних дій управлінців. Стратегічні параметри територіального розвитку мають враховувати зміни рівня і якості життя населення, забезпечення стійкого і збалансованого відтворення соціального, господарського, ресурсного й екологічного потенціалу територій.

Одночасно слід брати до уваги, що жодна держава світу не має права відмовитись від відповідальності за територіальну цілісність, екологічні, економічні, етнічні та інші кризи, розвиток усіх територій як середовища життєзабезпечення всього народу. У Законі про основні засади державного регулювання територіального розвитку необхідно визначити сам предмет - активний і фінансово самодостатній регіон, встанови-

ти суб'єкти, принципи, форми й методи державного регулювання територіального розвитку, його правові основи, а також упорядкувати часто розрізнений, а інколи і нелегітимний вплив джерел влади на процеси територіального розвитку.

Потребує вирішення надскладне завдання - перехід від централізовано-адміністративно-виробничого управління регіонами до функціонального управління регіональною активністю. Одночасно необхідно створити правові, моральні та інформаційні умови захисту легітимної діяльності регіону як системи господарсько-політичних активностей. Тільки конкуренція між політичними і економічними менеджерами найвищого рангу в регіонах та менеджерів центральних органів управління в рамках прозорої системи правил сприятиме появі нових управлінців - лідерів, здатних адекватно відповідати викликам часу і створити умови для підвищення конкурентоспроможності України на світовому ринку поділу праці.

Список використаної літератури

1. Пал Леслі А. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І.Дзюба. - К.:Основи, 1999. - 422 с.
2. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ. - М.: Высш. шк., 1989. - 367 с.
3. Поппер К. Відкрите суспільство та його вороги. - К., 1994. - Т.2. - С. 430.
4. Тарасенко В. Криза соціального самовизначення в Україні // "Віче". - 2000. - № 11. - С. 58-62.
5. Сорос Джордж. Криза глобального капіталізму. - К.: Основи, 1999. - 259 с.
6. Богданов А.А. Тектология: Всеобщая организационная наука. - М., 1989. - Кн.2. - 309 с.
7. Чернецький Ю. Регіон - має звучати гордо // День. - 2000. - 8 серп.
8. Омельченко О., Тихонов В., Тягло В. Друга палата? Якою їй бути? // День. - 2000. - 31 серп.

СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНИХ НАУК

ДЕРЖАВОТВОРЧИЙ ПОТЕНЦІАЛ ВІТЧИЗНЯНИХ НАУК ПРО ПОЛІТИКУ: ТЕНДЕНЦІЇ ДОСЛІДЖЕНЬ ЗА ДЕСЯТИРІЧЧЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ, ПРОБЛЕМИ КООРДИНАЦІЇ, ПІДГОТОВКИ НАУКОВИХ КАДРІВ

Валерій Ребкало,

*доктор філософських наук, професор,
завідувач кафедри політології УАДУ*

Політичні науки і суспільні процеси

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

Незважаючи на різноманітність ситуацій, суспільних тенденцій і політичних проблем у конкретних країнах і регіонах, переважна більшість внутрішньополітичних 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 взаємозумовлені та взаємопов'язані і, отже, залежать один від одного. Відповідно і в сучасних політичних науках чітко визначилася самостійна проблемна сфера - дослідження внутрішньополітичних процесів у контексті загальносвітового розвитку.

Стратегія суспільних перетворень і активізація демократичних процесів в Україні саме й зумовлюють потребу в спеціальних політологічних розробках, які б вивчали комплекс внутрішніх суспільних проблем та процесів, що мають

пріоритетне і важливе значення для розвитку нашої держави в цілому. У цьому зв'язку останнім часом в Україні досліджувалися формування та розвиток нових демократичних політичних інститутів в умовах перехідного суспільства, аналізувалися закономірності та основні тенденції сучасного політичного процесу в суверенній Україні, перспективи становлення громадянського суспільства. З'явилися цікаві концептуальні розробки, доцільні для практичного використання у політичній діяльності (виборчі кампанії та технології їх забезпечення, партійна робота, проблеми демократизації та владних відносин, політичного врегулювання конфліктів, політичної свідомості і політичної культури, етнонаціональних відносин тощо). Почали формуватися стійкі наукові інтереси до політичної психології, соціології, елітології, етнології, іміджмейкінгу, конфліктного менеджменту та ін.

Водночас загальний стан українських політичних наук, предметом яких є дослідження актуальних та перспективних внутрішньополітичних проблем, складний і суперечливий. У зв'язку з тим, що процес їх формування як наукових дисциплін почався лише недавно, традиції підготовки наукових кадрів тільки складаються, науковий рівень політичних досліджень та викладання цих дисциплін загалом невисокий, часто не відповідає світовим зразкам. Низка фахівців не володіють методологією політичного аналізу, відсутні їй необхідні методичні навички. Особливо слід відзначити низький рівень професіоналізму багатьох співробітників і викладачів регіональних вищих навчальних закладів (це насамперед стосується не стільки класичних університетів, скільки інших навчальних закладів). Але, на жаль, така ситуація спостерігається й у столичних вузах.

Також слід виділити дві, на наш погляд, принципові проблеми українських політичних наук - це їх провінційність та дилетантство. Провінційність виявляється, з одного боку, у поверховому, школярському сприйнятті світової, фактично західної традиції. З іншого боку - таким же поверховим є намагання висловити українську унікальність. Дилетантство простежується у поєднанні недоопрацьованості теоретико-методологічних засад політичних досліджень з наміром швидко отримати вражаючі результати (або амбіційні, або добре оплачені). Характерний спосіб приховати дилетантство - це претензія на так звану міждисциплінарність.

Треба також вказати і на нескоординованість науково-дослідної роботи фахівців різних наукових центрів України, на відсутність серйозної компаративної бази, інформаційну недостатність. Отже, вітчизняні політичні науки у вивченні актуальних суспільних проблем роблять лише перші кроки.

Але ці факти ні в якому разі не можуть виправдовувати наукові зволікання щодо першочергового аналізу проблем, пов'язаних із реформуванням політичної системи, із професійною розробкою і ефективним впровадженням державної політики України і загального стратегічного курсу суспільних перетворень.

Сьогодні в Україні на рівні вищого політичного керівництва, серед політиків та науково-педагогічної громадськості сформувалося принципове розуміння того, що рішучого перелому у прискореному розвитку суспільства неможливо досягти без кардинального реформування політичної системи держави. Політична система, яка функціонує зараз в Україні, хоча й має певні формальні ознаки демократичності, за своїм змістом й функціональними особливостями не відповідає вимогам часу та завданням системної трансформації суспільства. Основні її вади полягають у тому, що вона не стимулює процеси внутрішньої інтеграції, стабілізації і розвитку українського суспільства; не активізує усвідомлення всіма суб'єктами політичного життя дійсних національних інтересів суспільства; не забезпечує на основі врахування цих інтересів тісне співробітництво різних частин політичного спектру; не гармонізує відносини між законодавчою і виконавчою гілками влади; не сприяє досягненню прозорості і зрозумілості для суспільства процесу вироблення державних рішень; не стимулює до консолідації влади і народу; не може адекватно репрезентувати інтереси населення.

Реформування політичної системи тільки тоді матиме позитивні результати, коли:

- буде створено правовий простір, який унеможливує використання в політичній діяльності "адміністративного ресурсу";

- буде сформована й впроваджена ідеологія національного патріотизму й відповідальності, змістом якої є консо-

лідовані зусилля політичної еліти на подолання ситуації, коли економічне зростання призводить до поширення бідності;

- будуть зроблені з боку державних органів рішучі кроки у проведенні адміністративної реформи;

- буде впроваджена "нова" державна інформаційна політика, яка на основі використання здобутків світового досвіду буде спроможна формувати позитивний імідж органів влади в громадській свідомості.

І нарешті, реформування політичної системи неможливе без оновлення законодавчої бази державотворення, без сформованих партнерських відносин й взаємовідповідальності держави, органів влади, політичних партій і громадян.

Ефективність реформування політичної системи багато у чому залежатиме від наукових знань й аналізу процесу формування та реалізації державної політики України.

Актуальність та необхідність обґрунтування державної політики як впливового фактора суспільної життєдіяльності зумовлена ще й тим, що це питання поки що не знайшло свого адекватного висвітлення у вітчизняній науковій літературі, не перетворилося в об'єкт наукового аналізу українських вчених. Разом з тим не викликає сумніву той факт, що повільні темпи і труднощі реформування українського суспільства багато у чому пов'язані з відсутністю науково-аналітичного забезпечення державної політики України. Наслідком цього, зокрема, є те, що проблеми суспільства розпізнаються і стають предметом теоретичного дослідження і практичного вирішення вже після того, як вони загострилися. Водночас історичний досвід і теоретичні дослідження західних науковців переконливо свідчать, що перший етап політичного процесу, різновидом якого і є, зрештою, державна політика, починається тоді, коли проблема розглядається ще на стадії свого зародження як гіпотетична або можлива, коли вона заздалегідь розпізнана та ідентифікована. У такому випадку різні варіанти вирішення проблеми можуть вивчатися швидко і перевірятися експериментальним шляхом, що і є предметом наукового аналізу державної політики.

Зазначимо кілька пріоритетних проблем у дослідженні процесу формування, впровадження та аналізу державної політики:

- концептуальні засади формування державної політики в Україні;
- механізм та шляхи формування державної політики у нашій державі;
- аналіз у процесі формування та впровадження політики у різних сферах суспільного життя України;
- цілі, засоби, важелі, рішення в процесі формування і впровадження державної політики;
- шляхи та механізми впровадження державної політики;
- аналіз вигоди та витрат при формуванні та здійсненні державної політики в Україні;
- моніторинг та оцінки ефективності державної політики (методики і порівняльний аналіз українського та західного досвіду).

Державна політика - це поняття універсальне, у реальному житті вона здійснюється у соціальній, гуманітарній сфері, охороні довкілля, здоров'я, освіти, промисловості, аграрному секторі, інвестиціях, правах людини тощо. Аналіз кожного напрямку надає змогу узагальнити і обґрунтувати генеральний курс державотворення, оскільки особливістю державної політики і є її постійно універсальний характер.

Визначимо і кілька дослідницьких проблем, вирішення яких вкрай актуальне для забезпечення стратегічного курсу суспільних перетворень.

Насамперед це *реформа виборчого законодавства*. Завдання імплементації підсумків всеукраїнського референдуму, зокрема проблема формування верхньої палати парламенту, ставить на порядок денний якнайшвидшу розробку оптимальної моделі реформування виборчого законодавства.

Наукова громадськість має подати оптимальний варіант, який би забезпечував адекватну репрезентацію у парламенті всього розмаїття соціальних прошарків суспільства.

Головні питання - чи доцільно зберегти змішану виборчу систему, повернутися до мажоритарної або запровадити пропорційну? Яким чином формуватиметься друга палата парламенту?

У галузі зовнішньої політики актуальним залишається питання формування науково обґрунтованої *концепції стратегічного партнерства*. Зараз це поняття дуже часто викори-

стовують, але досі ще відсутні чіткі об'єктивні критерії, за якими можна було б визначити зміст та форми стратегічного партнерства. Сподіваємося, що формування концепції стратегічного партнерства сприятиме подальшому осмисленню геополітичних орієнтирів України.

На порядку денному стоїть завдання розробки *концепції регіональної політики*. Про необхідність формування системної концепції регіональної політики говорять багато політиків. Але ще й досі у вітчизняній науці відсутнє системне уявлення про її зміст. Поки ще політики оперують загальними поняттями.

Завдання розробки концепції регіональної політики набуває ще більшої актуальності, виходячи із необхідності формування верхньої палати парламенту, яка має відстоювати інтереси регіонів.

Предметом уваги наукової громадськості повинна стати ситуація в партійному середовищі, зокрема *місце і роль політичних партій у формуванні державної політики*. Це проблема вивчення плюралізму ідеологій за сучасних умов, дослідження обличчя українських партій тощо.

При використанні інформаційних технологій ідеології набувають нових, невластивих раніше рис. Водночас в оцінках сучасних ідеологій науковці і політики вживають поняття, які виникли у XIX ст. Сучасна практика доводить, що партійну ідеологію можна сформулювати шляхом використання інформаційних технологій, створивши так звану віртуальну партію, за яку проголосують на виборах. Класичні ідеології - це реальність індустріального суспільства. Отже, проблема вивчення взаємозв'язку інформаційних технологій та ідеологічної ідентифікації зараз стоїть на порядку денному.

Проблеми *місцевого самоврядування* мають бути у центрі сучасних наукових досліджень. Адже без ефективного самоврядування проведення політичних реформ неможливе. Для цього потрібні не тільки політичні свободи - необхідно розширити прибуткову базу, здійснити міжбюджетну реформу, навчити місцевих політиків приймати рішення, позбавити їх свідомість від провінціалізму політичного мислення, знайти оптимальну схему взаємодії державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Звичайно, не може бути "верховності" у стосунках між виконавчою вер-

тикаллю та місцевим самоврядуванням, яка спостерігається сьогодні.

Принципового значення для забезпечення стратегії політичного розвитку України, реформування її політичної системи, розробки та впровадження ефективної державної політики набуває розвиток і поглиблення комплексу політико-управлінських наук. Їх треба розділити на загальнопрофесійні і спеціальні, а також на “аналітичні” і “технологічні”. Що означає перше розмежування, кожному науковцю більш-менш відомо, тому не варто його описувати. “Аналітично-управлінські дисципліни” забезпечують насамперед підготовку тих, хто працюватиме штатними експертами-аналітиками у політичних “мозкових трестах” або в суто аналітичних підрозділах органів державного управління. Ті, хто спеціалізується з “організаційно-технологічних” дисциплін, частіше виступатимуть у ролі “орговиків”: адміністраторів-управлінців, функціонерів і технологів.

Для підготовки експертів-аналітиків важливе значення має опанування таких навчальних курсів, як методологія політичного аналізу, соціальна і політична статистика, математичний аналіз, теорія ігор, методи політичних досліджень, методи політичного оцінювання і експертизи тощо. Для майбутніх же “орговиків” і фахівців з політичного менеджменту рекомендоване вивчення курсів:

- політичні комунікації: технології комунікативного маніпулювання, реклами і іміджмейкінгу;
- політичні конфлікти: технології врегулювання та запобігання конфліктів, ведення переговорів, консультацій і кризового менеджменту;
- політичні кампанії: технології проектування кампаній (кампеймейкінг), маркетингового позиціонування та адекватної мобілізації ресурсів;
- політичний дискурс: технології епічрейтингу, розробки програм, доктрин, документів і матеріалів;
- політичний лобізм: технології стратегічного тиску і організації оперативного впливу;
- політичний апарат: технології управлінського спілкування і організаційно-функціональної поведінки.

Також важливе значення має вивчення курсів з основ державно-публічної політики, технології прийняття та впро-

вадження політичних рішень і політичного менеджменту. Саме такі навчальні курси треба розробляти та вводити в Україні для підготовки політологів-аналітиків і фахівців з політичного менеджменту за прикладом Оксфорда і Кембриджа, Гарварда і Йеля, Сорбони і Упсали, а також і наших сусідів-росіян.

Але для впровадження цих дисциплін у навчальний процес треба спочатку створити їх науково-методологічну базу і провести комплексні дослідження. Виникає питання: хто це зможе зробити? Якщо вирішення цих питань покласти на вузівські кафедри політології, то цей процес розтягнеться на довгі роки. Тому для України сьогодні конче необхідне створення Національного центру політичних досліджень. Це може бути новий інститут або кілька інститутів у системі НАН України. Також сьогодні на часі й об'єднання зусиль науково-педагогічної громадськості, політиків, працівників державних установ і відомств та фахівців різних експертних інституцій та центрів. Для цього треба створити організаційний комітет і провести установчі збори Академії політичних наук України. Формування такої науково-корпоративної структури в системі НАН України дасть змогу поставити більшість невідкладних державних проблем на ґрунт професіоналізму, ефективності й відповідальності.

*Олег Лановенко,
доктор філософських наук,
завідувач відділу гуманітарної політики
та безпеки Національного інституту
проблем міжнародної безпеки*

Загальна гуманітарна криза в Україні і можливі стратегії її подолання

Аналіз загальної ситуації у гуманітарній сфері України дозволяє кваліфікувати її як досить складну, майже кризову, однак далеко не безнадійну. Які є підстави для того, щоб давати саме таку оцінку стану гуманітарної сфери держави?

Ми, дійсно спостерігаємо дуже тяжке становище майже в усіх галузях гуманітарної сфери.

Триває скорочення чисельності населення України, яке за останні десять років зменшилося вже майже на два мільйони чоловік. Цей процес супроводжується зростанням смертності людей працездатного віку та скороченням середньої тривалості життя, що є показником незадовільного рівня здоров'я населення, поширення у суспільстві загального стресового стану.

Зростає кількість неповних сімей, посилюється ризик сирітства.

За даними Українського інституту громадського здоров'я, в Україні лише 4,4% чоловіків і 2,9% жінок працездатного віку мають високий показник здоров'я і перебувають у так званій зоні безпеки.

Загострюється ситуація із соціальними хворобами, що зазвичай спричинені несприятливими соціально-економічними і побутовими умовами. За станом на початок 2001 р. у країні 1,4% населення хворіє на туберкульоз. Це означає, що Україна, по суті, перебуває в стані епідемії туберкульозу, що вимагає вжиття термінових заходів для покращання ситуації.

На тлі різкого погіршення стану фізичного і психо-емоційного здоров'я населення України також залишається незадовільним його духовний стан. Тут криза розгортається у кількох вимірах.

1. Спостерігається певне посилення конфронтаційних тенденцій на етнічному та мовному ґрунті, небезпечний сплеск націонал-екстремістських течій. Це підтверджується, зокрема, масовими антиросійськими виступами у Львові у зв'язку із загибеллю композитора І. Білозіра, поширенням гасел, що закликають до фізичної розправи над етнічними росіянами на зразок "Бий москалів", "Геть російських окупантів з України!", "Геть москальську заразу!", погромом редакції газети "Рівне вечірне" тощо.

Відомі й факти безпосередньо фізичного насильства над особами, які виступають проти націоналістичного ультрарадикалізму (побиття журналіста О. Бузини і головного редактора газети "Рівне вечірне" А. Несенюка).

2. Поглиблюється розкол між населенням і державою, який свідомо провокується деякими політичними силами і

організаціями шляхом створення в очах населення вкрай непривабливого образу державних структур в Україні.

При цьому об'єктом цілеспрямованої критики стає насамперед нинішній уряд України, певні недостатньо продумані кроки якого сприяли віддаленню населення держави від урядової політики в гуманітарній сфері.

Ще більшу стурбованість викликає те, що неприйняття населенням останнім часом проєктів низки реформ у гуманітарній сфері і спричинене цим невдоволення знаходить відображення і в зневажливому ставленні до інституту президентської влади і самого Президента як гаранта Конституції України. Причому така підсвідома екстраполяція активно підтримується, навіть стимулюється політичними опонентами Президента лівого і правого напрямку, все більше нагадуючи сплановану стратегію дискредитації.

Нападки на Президента України впродовж останнього часу лежать у руслі саме цієї стратегії. Популістська база таких нападок, що ґрунтується на тезі про антинародність політики Президента і практика безпосередньої апеляції до мас, дає змогу об'єднатися в антипрезидентські кампанії лівим і правим радикалам й нав'язувати населенню думку про те, що вище керівництво країни потребує "негайної заміни".

3. Не можна не відзначити і те, що останніми роками безупинно знижується "культурне" виробництво в Україні. В цьому плані досить згадати кризу в сфері книговидавання, граничне скорочення власного фільмовиробництва, слабку конкурентоспроможність українського культурного продукту при мізерності його виробництва стосовно західних та російських зразків.

Таким чином, криза в гуманітарній сфері України охопила майже всі предметні галузі (від демографічної до духовної) і перетворилася на серйозну загрозу для її національної безпеки. Більше того, така криза неминуче підсилює загальну кризу українського суспільства, стимулюючи розгубленість щодо цілей і перспектив суспільного розвитку, посилення розколу між населенням і державою, атомізацію соціального життя тощо. Все це скасовує внутрішній стимул до зміцнення української незалежності та збереження української державності.

Причиною наведених вище кризових проявів у духовній сфері є, насамперед, той факт, що в Україні тривалий час була відсутня чітка державна програма формування української громадянської ідентичності і концептуально обґрунтована стратегія у сфері довгострокової культурної політики. До останнього часу подібна стратегія підмінювалася спонтанним реагуванням на ситуацію гуманітарного хаосу, що весь час поглиблювався. Коли ж така стратегія начебто почала формуватися, з'ясувалося, що певні політичні сили намагаються покласти у її підґрунтя одне, хибне в науковому і абсолютно неспроможне у політичному плані припущення.

Суть останнього полягає в тому, що формування української громадянської ідентичності можливе, начебто, лише на основі концепції так би мовити етнофундаменталізму.

Специфіка суто українського варіанту такої концепції полягає в тому, що об'єктом конфронтаційного відштовхування є насамперед російська (переважно євразійська) цивілізаційна парадигма. Оскільки релігійна спільність з Росією не дає змоги залучити до процесу такого відштовхування безпосередньо релігійний чинник, українська стратегія відповідного роду переакцентується з чинника релігійного на етнічний та мовний. Останні використовуються основним критерієм відмінності української цивілізаційної парадигми від російської.

Формування ж української ідентичності за сценаріями, які нав'язуються ідеологами українського етнорадикалізму, призводить до світоглядного крену (особливо у мешканців Східної України) у бік загальноруської ідентичності. Більше того, слід беззаперечно визнати, що українське культурне "відродження" через штучне виключення з культурного надбання сучасної України російськомовного українського культурного продукту і російськомовних українців як суб'єктів формування сучасної української ідентичності фактично прирікає суспільство і державу на нескінченні соціальні конфлікти та міжнародну ізоляцію.

Отже, є підстави визнати, що гуманітарна криза в Україні зумовлена до деякої міри занадто вузькою соціальною базою ідентичності, запропонованою ідеологією етнорадикалізму.

Проте певною підставою для оптимізму може бути хоча б той факт, що подолання, принаймні у духовній сфері, гу-

манітарної кризи значною мірою залежить від ретельно розроблених і науково обґрунтованих управлінських рішень.

При цьому основною стратегією, яка могла б пом'якшити кризу в гуманітарній сфері України, зупинити насамперед розкол на етномовному ґрунті, повинне стати рішуче відмежування держави від будь-якої форми етнорадикалізму, засудження його проявів, здійснення низки заходів (як інституціонального, так і загальногуманітарного характеру), спрямованих на нейтралізацію тенденцій відповідного роду,

При здійсненні такої політики необхідно спиратися насамперед на загальновизнані світовим співтовариством цінності та критерії.

Ніна Нижник,

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державного управління
і менеджменту УАДУ*

Політична реформа і державне управління в Україні

Світ вступив у нове тисячоліття. Створюються нові держави, змінюються політика, економіка, державне управління. Це відбувається як із суспільством, так і з людиною та її мораллю. Зароджується свого роду нова цивілізована парадигма, створюються нові світові цивілізації.

Не знято з порядку денного продовження боротьби держав за ресурси та сфери впливу. Очевидно, що нове століття буде століттям екстремальних умов життя людини. У 1991 році, коли народ України проголосив свою державу незалежною, демократичною, правовою, ні вчені, ні політики не були готові до нового статусу, державної теорії побудови й розвитку нової України не було. Проголошення України демократичною правовою державою було першим важливим кроком, що свідчить про сподівання народу і влади на цивілізовану державу. Історія та сучасне трактування переконає, що жодна країна не обходиться без державного управління.

В Україні була зламана державна машина колишнього СРСР, відбувався розподіл влади та власності колишнього Союзу, створювалося нове за змістом управління. Україна опинилась перед необхідністю вироблення нової моделі держави, формуванням і реорганізацією системи державної влади й державного управління в умовах кризи, що охопила економічну й духовну сфери, різних змін зовнішньоекономічних і геополітичних реалій, що сталися із розпадом СРСР та низкою несприятливих тенденцій у сфері регіональної політики. Конституція України, прийнята в 1996 році, поклала початок конституційній реформі в Україні, що виявила протиріччя між цілями (утвердження в Україні суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, поділу влади, вищої цінності прав і свобод людини, місцевого самоврядування) та засобами формування сучасної Української держави. Складність у тому, що разом зі зміною цінностей держави не визначаються цілі розвитку суспільства. Реальні засоби їх досягнення стають чим далі проблематичними, оскільки знижується здатність державної влади контролювати деякі життєво важливі процеси в суспільстві, скорочуються джерела підтримки матеріального, фінансового та духовно-культурного потенціалу держави. При цьому неякісне забезпечення з боку державної влади й управління, дотримання законів не сприятиме досягненню Україною стану правової держави, а відсутність засобів фінансування соціальних програм не скоро приведе суспільство до соціальної держави.

Має бути не просто проголошено про побудову соціальної держави, але й необхідно виробити дієвий механізм її розвитку. Завдання полягає в тому, щоб якомога швидше полатати тенденцію до посилення протиріч між цілями та засобами державного будівництва в Україні. Цілям, проголошеним в Конституції України, мають відповідати адекватні засоби, особливо ті, що впливають із раціональної організації державної влади, її системних утворень.

До різнопланових реформ в Україні приступили ще до розроблення їх теоретичних засад й чіткого визначення мети. Так, у 1997 році згідно з Указом Президента України від 7 липня 1997 року №620/97 було утворено Державну Комісію з проведення в Україні адміністративної реформи, затверджено персональний склад Комісії та визначено її основні завдання.

У квітні 1998 року Концепція адміністративної реформи в Україні була схвалена. Нерівномірність та неузгодженість проведення реформ по вертикалі й по горизонталі не дозволило здійснювати планове реформування в Україні. Вітчизняна наука також не запропонувала українському суспільству теорії реформ. То ж не дивно, що вони нашттовхнулись на нерозуміння суспільства. Державне управління в Україні має своїм об'єктом суспільство перехідного періоду, якого в історії фактично не було, оскільки процеси капіталізації та демократизації суспільства радянського типу здійснюються вперше. Разом із тим, система управління має бути адаптована до інтересів різних прошарків та груп посткомуністичного суспільства, не допускати соціального антагонізму.

Слід також не забувати, що державно-управлінські механізми та інститути, які в країнах Заходу склалися і вдосконалювались протягом століть, в Україні, як і в інших державах СНД, необхідно створити в значно коротший термін. Чіткі методологічні та теоретичні підходи в управлінні відсутні. Управлінська термінологія практикується по-різному.

Конституція України не застосовує поняття “державне управління”. У прагненні відійти від системи глобального державного впливу на розвиток економік в умовах перехідного періоду, коли переважає державна власність у системі національної економіки, законодавець відмовився від адміністративно-правового та соціального розуміння терміну “управління”.

Крім того, із державної влади виведено місцеве самоврядування. Це породило складність у реалізації повноважень органами державної влади, особливо виконавчої, і створило комплекс потреб, які необхідно вирішувати в нормативно-організаційному плані. Відсутній зв'язок між конституційними положеннями про гарантії єдності центральних органів та органів державної влади на місцях.

Різне трактування державного управління звузило його сферу до державного сектора економіки, що часто буває в системах галузевого управління, при постійному витісненні державної власності в інші сектори господарства не може забезпечити балансу форм власності з урахуванням специфіки окремих галузей господарства та соціального розвитку.

Термін “управління” практиками вживається як командний механізм суспільної системи та його функціонування з метою забезпечення її безпеки, процвітання, цілісності, упорядкованості та стійкого існування. При цьому мається на увазі державницька ідеологія, залежно від якої в умовах демократії може формуватися механізм обліку волі народу та ступеню відповідальності влад.

Розділяючи позицію, згідно з якою державне управління здійснюється всіма гілками влади, слід підкреслити, що пріоритет в організації і відповідальності за результат стану суспільства та його реалій покладається на виконавчу владу.

Раніше питання про співвідношення виконавчої влади та державного управління не виникало, тому що ці два поняття ототожнювалися. Сьогодні слід враховувати, що виконавча влада - це здебільшого категорія політико-правова, у той час як державне управління - організаційно-правова.

Право на життя мають обидві державно-правові категорії, незважаючи на те, що в Конституції України немає згадки про державне управління - реальність, без якої не може працювати державно-владний механізм. Але Конституція і чинне законодавство України не запропонували синонім державного управління, оскільки в них нічого не говориться про виконавчу діяльність; суб'єкти цієї діяльності є, а характер її не визначений. Між тим, система розподілу влад виходить із того, що кожна гілка єдиної державної влади реалізується в діяльності її суб'єктів. Тому державне управління за своїм призначенням і є видом державної діяльності, в рамках якого практично реалізується державна влада.

Управління - це діяльність органів та установ усіх гілок державної влади (законодавчої, виконавчої, судової) з вироблення й здійснення регулюючих, організуючих, координуючих впливів на всі сфери суспільства з метою задоволення його потреб, що змінюються.

Місце й роль державного управління в суспільстві визначається тим, що воно:

- у своєму існуванні спирається на владу - організують силу суспільства, здатну до примусу;
- поширює свій вплив на суспільство, піддаючи управлінському впливу його важливі “вузлові” процеси, явища та взаємозв'язки;

- діє системно, оскільки поєднує функціонування двох складних структур - державного апарату управління й публічних проявів суспільства.

Часто термін "державне управління" підміняється терміном "регулювання", а останній ототожнюється з "правовим регулюванням". Регулювання - це: а) підпорядкування певному порядку, правилу, упорядкування; б) встановлення правильної взаємодії частин механізму в будь-якій системі. Правове регулювання - діяльність держави (уповноважених нею органів) щодо видання юридичних норм поведінки людей, обов'язкових до виконання, які забезпечуються можливостями державного апарату.

Сутність нової української державності певною мірою сформульована в Конституції України, де визначено такі важливі особливості держави, як "суверенна, незалежна, правова, демократична, соціальна", які українське суспільство має розкрити теоретично, практично втілити в життя й розвинути.

Розглядаючи різні аспекти державного управління, доцільно виходити із необхідності реалізації наступних цілей управління державою. Стратегічною метою може бути перехід України на модель стійкого соціально-економічного розвитку, що передбачає:

- створення для народу України умов проживання, які відповідають історичним, духовним та матеріальним потребам, що склалися, та гарантії їх безпеки;

- повне розкриття творчого й ділового потенціалу людей, зацікавлених у результатах своєї праці, гармонійно вписаної в державну концепцію управління, збігу особистих і державних інтересів;

- вихід України в число безумовних лідерів серед країн світу, що рухаються шляхом стійкого розвитку;

- досягнення соціальної стабільності суспільства.

Як першочергові цілі можна розглядати:

- ефективне подолання кризи в короткі терміни і з мінімальними витратами;

- відновлення виробництва й добробуту більшості людей на основі науково-технічного прогресу, розширення відтворення й управління народним господарством;

- відтворення систем життєзабезпечення суспільства й усіх видів соціального захисту;

- завершення формування нового типу державності України;

- створення організаційно-правових умов для закріплення відносин між різними формами власності, що необхідне для становлення сучасної ринкової економіки;

- формування й зміцнення суспільних інститутів, що забезпечують стійкий та надійний демократизм суспільства й держави;

- створення та втілення в життя соціальних та адміністративно-правових регуляторів, що гарантують конституційно проголошений комплекс прав, свобод і обов'язків громадян України;

- формування та практичне здійснення державної політики, спрямованої на модернізацію всіх сторін господарського життя держави, підвищення добробуту людей, розвиток освіти, науки й культури в суспільстві, збереження й відновлення середовища проживання;

- здійснення організаційних, правових, економічних, інформаційних та інших заходів із розвитку та використання можливостей потенціалу суспільства;

- забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки, сприятливих умов для життєдіяльності України, налагодження взаємопроникнення й рівноправного співробітництва з усіма державами світового співтовариства;

- досягнення гармонійного, збалансованого й взаємопов'язаного розвитку територій і регіонів у взаємодії їх із центральною державною владою.

Важливо побудувати "дерево" цілей державного управління, в якому були б стратегічні, оперативні й тактичні цілі, кінцеві й проміжні, загальні й локальні, віддалені й близькі, що безпосередньо узгоджувалися, поєднувалися та були певною логічною цілісністю. Важливо також їх з'єднання із засобами, ресурсами, методами й формами їх реалізації.

Ключовою проблемою сучасного державного управління в Україні є проблема вироблення й становлення сучасних принципів державного управління. Великі теоретичні й практичні протиріччя спостерігаються в питаннях, що належать до проблем принципів державного управління. Сьогодні

проблема принципів часто ігнорується, багато перетворень та трансформацій у державному управлінні відбувається суб'єктивно. Відсутній комплексний підхід до створення й зміни державних структур. У результаті суспільство майже не відчуває впливу апарату державного управління. Криза виробництва і зростання рівня злочинності також є наслідком ігнорування проблеми принципів державного управління, на підставі рішення якої можна дати державному управлінню необхідні системні характеристики, забезпечити його раціональність, дієвість й ефективність.

Принципи державного управління є об'єктивною закономірністю й відносинами суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру й життєдіяльність компонентів державного управління. Принципи управління виступають у вигляді певних наукових положень, закріплених правом та які застосовуються в теоретичній й практичній державно-управлінській діяльності людей. Обґрунтування принципів нового державного управління в Україні, їх систематизація і розробка конкретних механізмів є науковою проблематикою, що потребує глибоких досліджень.

Перспективи громадянського суспільства значною мірою визначаються ефективністю державного управління, підвищення якого відбувається під впливом демократизації відносин влади. Демократичне правління можливе лише за умов звільнення суспільства від тоталітаризму, шанування політичної й економічної свободи, народовладдя й верховенства права. Враховуючи, що будь-яка стратегія у своїй методологічній основі виходить із єдності історичного й логічного, правомірно зробити висновок - без усвідомлення принципів, форм і методів взаємодії державної влади й суспільства неможливе зміцнення України як демократичної правової держави. Але й без логічного осмислення конституційного ладу України неможливо викрити внутрішні механізми її закономірного руху шляхом соціального прогресу.

У Конституції України записано, що Україна - соціальна держава. Ця стаття - фундамент соціальної політики, і обов'язки держави щодо соціального захисту дітей, старих людей, їх здоров'я, забезпечення їх ліками - мають бути суворо, скрупульозно регламентованими. Потрібна наукова методологія. У нас багато робиться спонтанно, фрагментарно,

уводяться пільги, що визріли на ґрунті політичної кон'юнктури, без оцінок наслідків.

Виходячи з демократичного здійснення влади в Україні, особливо її відносин із громадянським суспільством, слід повніше розкрити наукові категорії, навколо яких точиться дискусія щодо сутності й долі державного будівництва, державного управління та їх реформування.

Ключовою залишається проблема прав і свобод громадян. Питання реалізації прав і свобод громадян, їх усебічного забезпечення має суттєве значення в аспектах реформування правової держави. В цьому відношенні значна увага має приділятися забезпеченню населення охорони прав і свобод громадян у всіх сферах суспільного й державного життя. Це зумовлює відповідальність держави як перед окремим громадянином, так і перед суспільством у цілому, й визначає необхідність створення механізму захисту прав особи.

У Конституції України структура влади й принципи її організації, права й свободи людини та громадянина вперше закріплені на основі концепції природного права. По суті, здійснено перехід до нового праворозуміння з позиції загальнолюдських цінностей, але нові принципи й інститути права ще не мають адекватної основи в структурі суспільства, свідомості народу, правозастосовуючої практики. Звідси їх низька ефективність, байдужість народу до політики й права щодо використання конституційних прав і свобод. До числа важливих проблем належать фундаментальні питання, зокрема проблема розвитку реформи в Україні в контексті реальної демократії. Це питання відкриває шляхи подолання кризи закону. Консенсусна демократія як основа реформ - це засіб взаємної суспільно-політичної оцінки державно-управлінських явищ і ревізії управлінських дій усіх суб'єктів державного управління, політичного й правового процесів у режимі діалогу, компромісу й співробітництва. У юридичному плані консенсуальна демократія має ґрунтуватися на механізмі обов'язкових консультацій і публічно-правових угод, у межах яких усі учасники державно-управлінських відносин мають однакові можливості впливу на прийняття рішень.

Державне управління буде здійснюватись успішно лише в тому разі, якщо йому на допомогу прийдуть структури громадянського суспільства. Державні органи мають перетво-

рити їх вимоги в державну політику й закони, а потім реалізують політику й ці закони. Цей механізм взаємодії поширюється на широку участь усього суспільства у формуванні державної політики.

Прихильність до громадянського суспільства, демократії, реформування застарілих владних відносин слід розглядати не абстрактно, а в поєднанні з механізмами їх утілення в життя. Один з них - правовий механізм демократичного суспільства набуде реального змісту в тому разі, якщо буде спиратися на зміцнення конституційного порядку.

Другий - механізм дії демократичної системи управління має враховувати поряд з перевагами у своїй моделі й слабкості, зокрема, уявлення про владу як раціональну, значною мірою цілеспрямовану субстанцію. Недооцінка цього положення призвела до того, що спроби в ході реформи моделювати зміст, структуру державного регулювання не зробили економіку дієвою. Уряду необхідно політику невтручання держави в економіку змінити на програму, за якої держава бере на себе основну роль у визначенні правил для економіки, як це відбувається в сучасних економіках США, Швеції, Німеччини. Держава має відігравати центральну координуючу роль у створенні державних і приватних установ, що забезпечують функціонування ринкової економіки. Вона має визнати, що якщо існує "ключ" ринкової економіки, то він полягає не в приватній власності, а в конкуренції.

Механізм реформування державного та економічного розвитку буде безуспішним за відсутності реальної основи народовладдя і її складової частини - демократичної організації соціально-економічного функціонування народовладдя як закономірності демократії.

Держава має об'єднати громадян нашого суспільства. Для громадян України важливі моральні підвалини, яких вони набувають у сім'ї, у школі, вузі, трудовому колективі і які становлять стрижень патріотизму.

Патріотизм - усвідомлення спільності інтересів людей, що віками живуть у цій вітчизні, повага до історії своєї нації, гордість за успіх і гіркота за прикрість, за невдачі, біди й помилки предків і сучасників, конструктивна діяльність щодо створення нового, прогресивнішого. Без патріотизму говорити про об'єднання громадян, домовлятися про національну гідність і навіть про національний суверенітет - важко.

Важливо зорієнтувати громадян держави на загальні цілі, допомогти повірити в себе. Слід відродити особисту гідність громадян України в ім'я високої національної гідності держави. Це посилить дієздатність держави, сприятиме перетворенню України в державу, побудовану на основі кращих європейських традицій поваги до прав і свобод кожної людини, її захисту від свавілля та соціального захисту.

Важлива проблема - відсутність твердих, загальновизначених демократичних правил. А правила в правовій державі - це закон, конституційна дисципліна, порядок. Держава має встановити рівні правила й дотримуватись їх. Чим могутнішою буде Українська держава, тим вільнішою буде людина. Демократія - це диктатура закону. Результати референдуму в Україні від 16 квітня 2000 року свідчать, що державна влада спирається на волю народу й бачить свою вищу мету в тому, щоб цю волю реалізувати, тобто служити людям України, щоб зробити реальним перехід від адміністрування й надмірного керування державним будівництвом до правового регулювання державно-управлінських відносин. Не досить назвати народ джерелом влади, гарантом оновлення та неповернення минулого, але й треба визнати невідкладним обов'язком президентської, законодавчої, виконавчої, судової влад системи поради з народом, широким фронтом конструктивних громадських сил, включаючи партії, рухи громадян - фронти, національні й територіальні об'єднання, референдуми, загальнодержавні опитування громадської думки, збори представників органів влади різних рівнів.

Щоб забезпечити фундаментальність політико-правових рішень про майбутнє державного устрою України, слід подолати незавершеність, слабкість і протиріччя, що ще існують в суспільному розвитку й не покращують життя людей.

Теорія народовладдя відірвана від реформуючої багатопартійної політичної системи, від конституційної організації функціонування народного представництва. Вона виявилася мало розробленою, що посилює процеси соціальної байдужості й може призвести до паралічу влади. Щоб демократія стала діючою, має бути плюралізм громадянського суспільства, функції влади мають здійснювати не апарати партій, а представницькі та виконавчі органи влади.

Василь Шамрай,

доктор наук з державного управління,

професор Академії державної

податкової служби України

Основні напрями інформатизації державного управління в процесі реформування політичної системи в Україні

Сьогодні на рівні державної політики чітко визначено стратегічну мету - входження України до списку провідних технологічно розвинутих країн світу. Це свідчить про те, що в сучасних умовах розвитку держави інформатизацію слід розглядати як найважливішу умову формування нових структур державного управління щодо громадянського суспільства, головний важіль управління інтенсифікацією народного господарства з метою підвищення його ефективності.

Як соціальне явище інформатизація охоплює коло поточних та перспективних проблем - економічних, організаційних, соціальних, розвитку культури й освіти, діяльності всіх ланок соціального управління, кожної ланки господарювання. Світовий досвід показує, що інформатизація сприяє забезпеченню національних інтересів, поліпшенню керованості економікою, розвитку наукоємних виробництв та високих технологій, зростанню продуктивності праці, удосконаленню соціально-економічних відносин, збагаченню духовного життя та подальшій демократизації суспільства.

Інформатизацію умовно поділяють на види з урахуванням сфер державного управління. Серед них на законодавчому рівні визначаються наступні.

Інформатизація стратегічних напрямів розвитку державності, безпеки та оборони - комплекс заходів щодо створення й розвитку інформаційно-аналітичних, обчислювальних та автоматизованих систем, центрів і мереж, які забезпечують роботу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Особливістю завдань цього напрямку є їх складність, пов'язана з необхідністю обробки великого обсягу різної інформації, що надходить із значної кількості джерел, а та-

кож із високими вимогами до швидкості й форми її надання, достовірності, актуальності, безпеки інформації.

В Україні передбачається створення комплексу інформаційних технологій і засобів інформатизації для збирання, зберігання, аналізу й обробки великих обсягів інформації про стан соціально-економічних процесів у країні з метою забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень органами державної влади.

Передбачається створення й розвиток наступних автоматизованих інформаційних систем: інформаційно-аналітичної системи Верховної Ради України; інструментально-технологічного комплексу підтримки прийняття рішень у штатних і нештатних ситуаціях в умовах інформаційної протидії; урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій тощо.

До пріоритетних напрямів інформатизації на рівні обласних (міських) держадміністрацій та органів місцевого самоврядування віднесено соціальну сферу, систему життєзабезпечення, екологію та природокористування області (району).

Основною метою інформатизації в цій сфері є розроблення цілісної взаємопов'язаної системи інформаційних та інструментальних засобів для вирішення завдань інформаційно-аналітичного забезпечення управління областю (районом, містом), яка включає: створення інформаційно-аналітичних центрів, з'єднаних системами телекомунікацій з органами державної влади різних рівнів; аналіз і прогнозування соціально-економічних показників розвитку регіонів; відпрацювання та практичне використання даних і програм їх обробки для вирішення конкретних завдань в інформаційно-аналітичних центрах обласних (міських) держадміністрацій та органів місцевого самоврядування; забезпечення за допомогою сучасних інформаційних систем безперешкодного доступу громадян до будь-якої інформації, що не становить державної таємниці.

Інформатизація Збройних сил України та інших військових формувань - складова частина інформатизації держави й включає процес створення, упровадження й застосування в різних сферах їх діяльності в мирний та воєнний час сучасних методів, систем і засобів одержання, обробки, зберігання, передавання та використання інформації.

Передбачається створення автоматизованих інформаційних систем: інформаційно-телекомунікаційної мережі Генерального штабу Збройних сил України; інформаційно-телекомунікаційної мережі різних видів Збройних сил України та оперативного командування як складових підсистем інформаційно-телекомунікаційної мережі Генерального штабу Збройних сил України; розроблення проекту Єдиної автоматизованої системи управління Збройних сил України.

Головні завдання інформатизації Збройних сил України формуються в спеціальній програмі.

Великі надії покладаються на інформатизацію процесів соціально-економічного розвитку. **Інформатизація процесів соціально-економічного розвитку** - це комплексне та збалансоване вирішення завдань соціально-економічного розвитку на сучасній інформаційно-аналітичній, системно-технічній базі за допомогою ситуаційних центрів забезпечення інформаційної підтримки функціонування державного сектора економіки, проведення виваженої бюджетної, податкової та кредитної політики, виникнення конкурентоспроможних виробництв галузей промисловості в стратегічно важливих сферах.

Система моніторингу на основі застосування сучасних інформаційних технологій покликана забезпечити наукові підходи у вирішенні соціальних проблем суспільства.

В основу цього напрямку інформатизації покладається створення баз даних і знань, а також засобів їх обробки, орієнтованих на ефективну інформатизацію органів державної статистики щодо вирішення завдань забезпечення точності прогнозування процесів соціально-економічного розвитку. Зокрема, передбачається створення й розвиток наступних інформаційно-довідкових систем: ринку праці; товарів і послуг; контролю якості споживчих товарів та інших.

Вказаний комплекс інформатизації призначений для подальшого використання і формування систем електронної комерції.

У ході цього напрямку інформатизації необхідно створити умови й засоби для інформаційної підтримки зовнішньої та внутрішньої торгівлі, включення України в систему світової електронної комерції і надійного захисту національних економічних інтересів у нових умовах господарювання.

Інформатизація пріоритетних галузей економіки - це комплекс автоматизованих систем обробки даних та управління різного рівня й призначення, взаємопов'язаних на принципах технологічної, організаційної, документаційної, програмної та інформаційної сумісності, які утворюють цілісну інформаційну інфраструктуру окремих галузей економіки.

В умовах створення ринкових відносин одним із важливих завдань є підвищення ефективності функціонування галузей за рахунок оптимізації відповідних структур організації управління: виробництва й транспортних засобів; необхідної координації робіт усіх управлінських підрозділів; вирішення проблеми комплексної автоматизації виробництва на основі сучасних стандартів і технологій.

Ця сфера інформатизації охоплює процеси від проектування й підготовки виробництва до безпосереднього автоматизованого виробництва.

Важливим напрямом інформатизації управління соціальними системами є інформатизація фінансової, грошової системи, державного фінансово-економічного контролю. **Інформатизація фінансової, грошової системи, державного фінансово-економічного контролю** включає наступні підсистеми.

Для податкової адміністрації передбачається створити інформаційну систему, що забезпечить прогноз і контроль податкових зборів.

Серед провідних завдань інформатизації податкової адміністрації визначені такі: створення класифікаторів; уніфікація системи документообігу; формування Державного реєстру фізичних і юридичних осіб - платників податків на основі єдиної бази даних населення України тощо.

Інформатизація банківської діяльності - це створення системи розрахунків у реальному часі для виконання великих і термінових платежів, системи безготівкових розрахунків за товари й послуги, електронного реєстру застав майна, електронної системи Центрального депозитарію державних цінних паперів.

Важливе значення також матиме створення системи інформаційно-аналітичної взаємодії Національного банку, Міністерства фінансів, Державної податкової адміністрації та Державного казначейства України.

Важливою складовою фінансової системи України є державний фінансово-економічний контроль. **Єдина автоматизована система державного контролю** включає автоматизовані системи контролю (АС) за виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм, збереженням і використанням об'єктів прав державної власності, використанням кредитних ресурсів, діяльністю установ банківської системи.

Базовим елементом такої системи є інформаційно-аналітична система Рахункової палати.

У галузі фінансів передбачається створення інформаційної системи, що дасть можливість перейти від використання традиційних платіжних інструментів до високо надійної системи міжбанківських розрахунків та паралельно-кредитних карток (електронних грошей). Інформаційно-аналітичні системи забезпечення державного фінансового та податкового контролю за підприємницькою діяльністю юридичних і фізичних осіб створюються відповідно до законодавства.

Інформатизація державного управління передбачає наявність відповідних систем також у важливих складових соціальної сфери (охорона здоров'я, соціальний захист, галузь екології тощо).

Інформатизація у сфері охорони здоров'я - це створення єдиної структурованої інформаційної системи обліку стану здоров'я громадян України на основі автоматизованої реєстрації пацієнтів у лікувальних установах.

У сфері автоматизації охорони здоров'я визначені наступні завдання: збирання даних профілактичних обстежень із метою подальшого використання в статистичних, аналітичних та експертних системах; створення системи дистанційного консультування й діагностики на основі комп'ютерних мереж, що об'єднують великі лікувальні та наукові заклади.

У сфері соціального захисту визначено створення програмних систем і засобів обліку всіх рівнів для управлінських і регіональних структур, аналізу й моделювання зайнятості населення, запобігання масовому безробіттю, широкого залучення населення до нових галузей матеріального виробництва та інших сфер.

Органам соціального захисту мають бути передані комп'ютерні інформаційні технології, що виключають затримку в перерахуванні та виплаті пенсій і допомоги з урахуванням поточних змін законодавчих та інших нормативних актів.

Інформатизація в галузі екології та використання природних ресурсів. У цій сфері інформатизації передбачається створення автоматизованих інформаційних систем на основі картографічних баз даних.

Також передбачається створення багатоцільової інформаційно-технологічної бази з використанням геоінформаційних технологій збирання, зберігання, аналізу всієї множини відомостей для моделювання й подальшого прогнозування екологічного стану окремих територій України.

Передбачається створення комплексу комп'ютеризованих програмно-апаратних засобів для вирішення наступних питань: прогнозування забруднення навколишнього середовища; аналіз та оцінка ризику еколого-економічних конфліктів; прогнозування наслідків техногенного впливу й природних катастроф для надійного захисту екологічного простору України; забезпечення раціонального використання природних ресурсів на основі підвищення узгодженості управління з різними видами виробничої діяльності.

Інформатизація освіти. Практика формування інформаційного суспільства, інформатизації в різних країнах свідчить, що загальнодержавна ефективність її реалізації залежить у першу чергу від ефективності інформатизації сфери освіти. Саме ця сфера є базою масової інформатизації всіх сфер державного управління.

Інформатизація освіти спрямовується на формування й розвиток наступних чинників: інтелектуального потенціалу нації; удосконалення форм і змісту навчального процесу; упровадження комп'ютерних методів навчання й тестування.

Вирішення основних питань дасть можливість вирішувати проблеми освіти на вищому рівні з урахуванням світових вимог.

Серед провідних проблем освіти, що підлягають вирішенню, визначаються наступні: індивідуалізація навчання; організація систематичного контролю знань; можливість враховувати психофізіологічні особливості кожної дитини тощо.

Результатами інформатизації освіти мають бути: розвиток інформаційної культури людини (комп'ютерної грамотності); розвиток змісту, методів і засобів навчання до рівня світових стандартів; скорочення терміну та підвищення якості навчання й тренування на всіх рівнях підготовки кадрів; інтеграція навчальної, дослідницької та виробничої діяльності; удосконалення управління освітою; кадрове забезпечення всіх напрямів інформатизації України шляхом спеціалізації та інтенсифікації підготовки відповідних фахівців.

На геополітичному рівні першочергове завдання полягає у створенні глобальної комп'ютерної мережі освіти та науки.

Ключовим аспектом інформатизації освіти є організація комп'ютеризованих державних і приватних центрів масового навчання населення новим спеціальностям з урахуванням вимог міжнародних стандартів. Для кадрового забезпечення всіх напрямів інформатизації нагальним є завдання як інтенсифікації підготовки відповідних фахівців, так і створення навчального середовища на їх комп'ютеризованих робочих місцях.

Інформатизація освіти покликана також забезпечити розвиток системи індивідуального безперервного навчання на основі автоматизованих навчальних курсів і систем, інтелектуальних комп'ютерних і дистанційних технологій навчання.

Будь-які здобутки багатьох сфер суспільної діяльності ґрунтуються на здобутках науки. Сьогодні у світі, як ніколи раніше, наука починає домінувати саме завдяки інформатизації. Як свідчить практика розвинутих країн світу, а також інших країн, які виходять у число передових, інформатизація різних галузей науки створює умови для формування високого рівня локальних цивілізацій завдяки доступу їх до інформаційних ресурсів глобальної цивілізації (трансграничної кіберцивілізації), зокрема через глобальні телекомунікації, у тому числі глобальну комп'ютерну мережу Інтернет.

Інформатизація наукової діяльності - це заходи щодо підвищення ефективності наукових досліджень за рахунок створення потужних комп'ютеризованих інформаційних системи наукової і технічної інформації та її використання на всіх етапах наукової діяльності за умови активізації всіх її форм.

Серед основних завдань інформатизації наукової діяльності визначені: створення умов для широкомасштабної комп'ютеризації та математизації природничих і гуманітарних наук; входження у світову інформаційну мережу баз даних та знань; формування в майбутньому “об'єданого” чи “колективного” інтелекту.

Інформатизація вітчизняної науки дасть змогу підвищити її практичну віддачу, прискорити інтеграцію у світову науку, до світового наукового інтелекту.

На законодавчому рівні в Україні визначені головні завдання інформатизації у сфері культури.

Інформатизація у сфері культури передбачає серед інших такі головні завдання: збереження інформації про пам'ятки матеріальної і духовної культури; формування цифрових архівних документів; забезпечення швидкого доступу до вітчизняних і світових досягнень культури.

Передбачається створити комп'ютерні інформаційні системи для поширення культурних еталонів, стандартів і досягнень вітчизняної культури, насамперед шляхом створення електронних копій: творів та архівів видатних діячів національної культури; подання їх у системах глобальних комп'ютерних комунікацій.

Інформатизація у сфері культури покликана забезпечити ефективне використання здобутків культури у сфері освіти й виховання, надати змогу в будь-якій точці України отримувати не тільки необхідну інформацію (з економічних, агробіологічних, зоотехнічних, медичних, маркетингових, технологічних, юридичних та інших питань), а й відповідні знання з історії та культури України, культури інших народів через автоматизовані бібліотеки тощо.

Важливим аспектом організації управління соціальними системами є визначення стандартів мови суспільних відносин. **Інформатизація мовної сфери** включає такі аспекти: створення національної системи комп'ютерної лексикографії; формування національної лінгвістичної мережі та інтеграції її до аналогічних міжнародних мереж у межах проектів розвитку “multilingual society”; розроблення інтелектуальних унормованих лінгвістичних україномовних комп'ютерних систем.

Щодо останнього визначаються наступні завдання: формування й розвиток автоматичних коректорів і редак-

торів; формування системи автоматичного перекладу; формування можливостей автоматизованого реферування, екстракції знань з природомовних текстів; формування комп'ютерних технологій, розуміння природної мови як у писемному, так і в усному варіантах.

Зазначений перелік напрямів і завдань інформатизації в Україні не є вичерпним. У міру розвитку технічних можливостей і суспільного наукового інтелекту в перспективі можуть бути визначені нові проблеми, напрями, цілі, завдання інформатизації державного управління в процесі реформування політичної системи в Україні.

Валерій Тертичка,

кандидат історичних наук, доцент,

докторант кафедри політології УАДУ

Про координацію досліджень у сфері аналізу державної політики як чинник оптимізації політичної системи України

В Україні починаючи з середини 90-х рр. науковці, викладачі та студенти мали можливість ознайомитися з окремими аспектами аналізу політики. Додаток до книги Г. Райта "Державне управління" (1994) містить розділ "Вступ до аналізу державної політики" [25], в якому розкрито основні підходи, моделі, етапи аналізу державної політики та теорію державного управління. У 1996 р. в Одеському університеті професор Мерилендського університету (США) викладав курс "Аналіз політики". Із 1998 р. у Центрально-Європейському університеті (Угорщина) працює літня школа з аналізу політики ("Public Policy Process and Analysis"). Фінансову підтримку навчання у школі забезпечував фонд Дж. Сороса.

Починаючи з 1997 р. в Українській Академії державного управління при Президентові України проводяться семінари, "круглі столи" за участю закордонних фахівців. Так, перед викладачами і співробітниками Академії виступали: Л. Вараді (семінар "Вступ до аналізу державної політики")

та Ю. Чучман (з економічного аналізу). Регулярні семінари проводять Л. Пал, професор державної політики та управління Школи державного управління Карлтонського університету в Отаві (Канада), та П. Браун, професор державної політики факультету державної адміністрації Далхаузського університету в Галіфаксі (Канада). Починаючи з 1999 р. слухачі, аспіранти і докторанти Академії проходили спеціалізоване стажування в університетах Канади (проект “Створення потенціалу для розробки та аналізу напрямів державної політики в Україні” за фінансової підтримки Канадського бюро з міжнародної освіти (СВІЕ); керівники: від Канади Р. Пітерс; від України - Б. Кравченко (доктор філософії (PhD), один із фундаторів Інституту державного управління та самоврядування (ІДУС)). Мета проекту - “створення в українському уряді потенціалу щодо розроблення, поширення та впровадження напрямів державної політики на підтримку адміністративної реформи”. Також деякі напрями аналізу державної політики досліджуються під час стажування у Великій Британії, Німеччині, Франції, Польщі та інших.

Із 1998 р. в Академії функціонує “Центр досліджень адміністративної реформи” в межах якого проводяться дослідження конкретних напрямів державної політики, вироблення рекомендацій у вигляді аналітичних документів. Для сприяння реформуванню адміністративної системи здійснюється перший проект зі створення груп аналізу політики і стратегічного планування: в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, в Міністерстві економіки, в Міністерстві фінансів, Ресурсного центру в Секретаріаті Кабінету Міністрів України. Досить ефективно працює в цьому напрямі “Міжнародний центр перспективних досліджень”. Проведення науково-практичних конференцій, публікації у збірниках “Актуальні проблеми державного управління”, Збірниках наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України, “Віснику УАДУ” сприяють розбудові теоретичного і практичного потенціалу для аналізу державної політики.

Крім того, автор не поділяє поглядів російських колег В.Н. Амеліна, А.А. Дегтярьова щодо перекладу і трактування англomовних дефініцій “Public Policy” і “Public Policy Making” як “політичне управління”, “політичний дизайн чи проектування”. Виходячи із контексту і змістових особливо-

стей, поняття “Public Policy” доцільніше вживати як “державна політика”, “Policy Analysis” як “політичний аналіз”, “Public Policy Making” - “процес вироблення державної політики”, “Public Policy Analysis” - “аналіз державної політики”. Українсько-англійський словник термінів з аналізу державної політики, укладений О. Кілієвичем, подає “Public Policy Analysis” як “аналіз державної політики”. В “Англійсько-українському словнику термінів і понять з державного управління” дефініція “Public Policy” трактується як “державна політика” [2, с. 98].

Знаменною подією можна вважати переклад книг, які безпосередньо стосуються аналізу державної політики, а саме: “Аналіз політики: концепції, практика” [7] (систематизований конспект деяких аспектів цієї роботи знаходимо у [17]); “Аналіз державної політики” [14]; “Посібник з аналізу державної політики” [5]. Це були перші “спеціалізовані” видання, автори яких, ґрунтуючись на західноєвропейських теоретичних підходах до аналізу державної політики, починаючи від визначення проблеми, цілей та інструментів упровадження й оцінювання політики розкривають основний зміст і складові цього багатогранного процесу. Утвердження термінологічних дефініцій, усвідомлення поняття “аналіз державної політики” тощо - усе це (разом із безпосереднім спілкуванням із професорами Л. Палом, П. Брауном, М. Хіксом, Дж. Перліном, Ч. Пентландом, В. Кімлічкою, О. Субтельним, аспірантом А. Фесяком) сприяло утвердженню науково-методичних підходів до аналізу державної політики в Україні. Заслужують на увагу перекладні видання щодо прикладних сфер аналізу державної політики: “Аналіз вигід і витрат: Практичний посібник” [1]; “Оцінювання: методи дослідження програм та політики” [6]; “Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика” [3] тощо. Як зазначають дослідники, “праць з аналізу державної політики видано в Україні більше, ніж у будь-якій країні СНД чи навіть Центрально-Східної Європи” [8, с. 86].

Особливо необхідно виділити перше дисертаційне дослідження О.О. Кучеренка “Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення” [11], захищене на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.810.01 в УАДУ у лютому 2001 р. Різні аспекти

аналізу державної політики досліджуються аспірантами і докторантами.

Виокремимо дослідження В. Бакуменка “Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики” [4], в якому запропоновано теоретичні та методологічні підходи до формування державно-управлінських рішень як одного з основних напрямів виду діяльності та галузі науки державного управління.

Теорії методики і практики прогнозування соціальних та економічних процесів присвячена робота В.Я. Матвієнка “Прогностика” [12]. Систематизація здобутків теорії модернізації і формулювання основних параметрів реформування українського суспільства у контексті сучасних цивілізаційних процесів розглянуті В.П. Горбатенком у “Стратегії модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть” [9].

На сьогоднішній стан українського суспільства впливають прорахунки і неефективна діяльність державного управління, пов’язана з недосконалістю розробки державної стратегії. Нарешті, наукового обґрунтування потребує модель державної політики, яка відповідала б новим конкретно-історичним реаліям.

У періодичних виданнях опубліковано багато матеріалів, присвячених аналізу державної політики. Виокремити слід статті О. Валевського, Т. Брус, О. Кучеренка, В. Романова, О. Рудіка, В. Філіпчука. Значну кількість праць перекладено за наукової редакції О. Кілієвича.

Науковець О. Кучеренко вважає змістовним і цінним системним дослідженням державної політики навчальний посібник “Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні” [10]. У ньому запропоновано наукові підходи до аналізу державної політики, розкривається зміст, принципи й методологія її дослідження в контексті “цілісної картини” суспільного життя [11]. Серію навчальних посібників з аналізу державної політики логічно продовжила опублікована в 2001 р. праця колективу авторів (В. Романова, О. Рудіка, Т. Брус) Дніпропетровського філіалу УАДУ “Вступ до аналізу державної політики” [8]. Заслуговує також на увагу ґрунтовний аналіз і систематизація іноземної літератури (анотований список англійських видань з аналізу державної політики) та спроба зосередитися на характеристичні стану і перспектив аналізу політики

в Україні [8, с. 82-100, 221-237]. Загалом упровадження у навчальний процес модулів, пов'язаних із вивченням аналізу державної політики, потребує вдосконалення науково-методологічної бази та розширення сфери її застосування.

На думку авторів посібника [8], головним центром, де була зосереджена робота з розвитку нової навчальної дисципліни, є Українська Академія державного управління при Президентові України та її регіональні філіали. Розробником навчального модуля “Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні” [26; 13, с. 101-103] є В. Ребкало. Головним напрямом діяльності Академії було визначено підготовку нової генерації державних службовців за світовими стандартами. Для цього запроваджено магістерську програму з державного управління [13], яка сертифікована Університетом Північного Лондона (Велика Британія).

Отже, необхідне підґрунтя щодо розбудови потенціалу для аналізу державної політики в Україні вже існує. Постає потреба в координації досліджень у сфері аналізу державної політики, тому для підвищення ролі політичних наук в оптимізації державної політики доцільним буде створити на базі УАДУ Інститут (Центр) з аналізу державної політики та конфліктології, який би координував наукові дослідження з політичних процесів і державної стратегії політичного розвитку України та забезпечити його діяльність цільовим фінансуванням із державного бюджету.

Аналіз стану кадрового забезпечення у сфері політичних наук сприятиме виробленню механізму задоволення потреб політичних інституцій відповідними фахівцями. Для цього необхідно розвивати і вдосконалювати систему підготовки фахівців з питань державної політики (аналітик, експерт, радник, конфліктолог, політичний консультант). Доцільно запровадити нову спеціальність “Аналіз державної політики” (за спеціальністю аналітик-експерт, консультант-конфліктолог).

Список використаної літератури

1. Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С. Соколик; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. - К.: Основи, 1999. - 175 с.
2. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління. - К.: Основи, 1996. - 128 с.

3. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В. Шульги. - К.: Основи, 2000. - 190 с.

4. *Бакуменко В.Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.

5. *Браун П.* Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. - К.: Основи, 2000. - 243 с.

6. *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.

7. *Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р.* Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника; Наук. ред. О. Кілієвич. - К.: Основи, 1998. - 654 с.

8. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. - 238 с.

9. *Горбатенко В.П.* Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть: Монографія. - К.: Вид. центр "Академія", 1999. - 240 с.

10. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 232 с.

11. *Кучеренко О.О.* Державна політика: теоретико-методологічні засади дослідження процесу формування та здійснення: Дис...канд. наук з держ. упр. - К., 2000. - 199 с.

12. *Матвієнко В.Я.* Прогностика. - К.: Укр. пропілеї, 2000. - 484 с.

13. Навчальна програма підготовки магістрів державного управління за спеціальністю 8.150000 "Державне управління" / Уклад.: В.І. Луговий, В.А. Куценко, Б.О. Кравченко та ін. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 306 с.

14. *Пал Л.А.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюби. - К.: Основи, 1999. - 422 с.

15. *Райт Г.* Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. - К.: Основи, 1994. - 191 с.

16. *Ребкало В.А.* Державна політика і механізм її реалізації в Україні // Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців: Матеріали міжнар. конф. - К., 1998. - С. 47-54.

17. Рекомендації щодо методології аналізу політики // Перспективні дослідж. - 1999. - № 9. - С. 36-64.

Марія Логунова,
кандидат філософських наук,
доцент кафедри політології УАДУ

Психологічний фактор у процесі реформування політичної системи України

Соціально-економічні трансформації, які відбуваються сьогодні в українському суспільстві, без сумніву вимагають відповідних змін у політичній системі держави, які б забезпечили сприятливі умови для прогресивних перетворень з боку владних інституцій. У цьому контексті реформа політичної системи суспільства, на нашу думку, має полягати у створенні ефективних інструментів активізації усіх учасників політичного процесу та сильної демократичної державності, забезпеченні конституційного ладу, досягненні внутрішньої громадянської злагоди в суспільстві, об'єднанні зусиль влади і народу заради його прогресивного розвитку. При тому слід брати до уваги, що дієвість таких механізмів значною мірою залежатиме від того, як будуть враховані чинники економічного, соціально-політичного, а також, психологічного характеру. На значенні останніх слід зупинитися більш детально.

Насамперед зазначимо, що психологічні чинники, які внутрішньо притаманні політичному процесові, є його важливою складовою. У політиці діють люди, як окремі індивіди, так і групи, з певними психологічними особливостями й установками, які досить часто суттєво впливають на його (політичний процес) зміст, спрямованість, темпи тощо.

Більше того, за свідченням вітчизняних і зарубіжних фахівців перехідні, переломні етапи в розвитку суспільства характеризуються посиленням ролі психологічних чинників у діяльності суб'єктів політики. Масштаби соціальних пере-

творень, які відбуваються в цей період, настільки радикальні, що мають своїм наслідком трансформацію базових цінностей улаштування життя людей, мотивів їхньої поведінки, складу мислення, укладу життя, зміни усталених традицій.

Соціально-економічні трансформації супроводжуються також суттєвими змінами соціальних орієнтирів населення, пріоритетів у ставленні громадян до своїх індивідуальних потреб, інтересів, а також інтересів суспільних і державних. Це, в свою чергу, породжує глибокі протиріччя у різних галузях соціального життя, подолання яких і формування стабільного суспільного організму потребує не лише достатнього часу, але й обережності у виборі засобів впливу, оскільки справа стосується людей, їхніх почуттів, емоцій, переживань.

Чи готове сьогодні психологічно українське суспільство до політичних перетворень? Які фактори психологічного характеру можуть вплинути на їх реалізацію?

По-перше, слід підкреслити, що люди за своєю природою істоти переважно консервативні. Традиційно консервативною є і суспільна свідомість. Тому навіть довгоочікувані суспільні зміни, як правило, майже ніколи не підготовлені психологічно. Як зазначає А. Тофлер, усі радикальні зміни відбуваються значно раніше, ніж суспільство готове їх сприйняти.

Для України ця обставина підсилюється ще й тим, що за роки незалежності її громадяни пережили не одну спробу реформувань (економічних, соціально-політичних), до того ж не завжди успішних. У масовій суспільній свідомості як наслідок сформувалася певна настороженість і недовіра до будь-яких перетворень.

По-друге, погіршення соціально-економічних умов життя переважної більшості населення призвели до формування песимістичних суспільних настроїв, спрямованості на традиційний вибір “синиці в руках”, а не “журавля в небі”, і аж ніяк не на прагнення до покращення ситуації. Тому очікувати спонтанної активності населення під час будь-яких перетворень не доводиться. Її необхідно цілеспрямовано формувати, викликати, стимулювати.

По-третє, будь-які реформування, а тим більше політичні, передбачають консолідацію зусиль різних верств суспільства, всіх учасників політичного процесу, порозуміння між ними

і подолання виявів недовіри та ворожнечі. Натомість маємо чітко виражену соціальну атомізацію суспільства як наслідок погіршення соціально-економічних умов його існування, коли кожен громадянин стурбований, передусім, власним виживанням. Додамо сюди чинники українського ментального походження - індивідуалізм, байдужість до громадських справ, усього того, що не стосується тебе і твоїх близьких ("мій хутір - моя держава", "моя хата скраю..."), певною мірою егоїзм - і стає зрозумілим сьогodнішнє протистояння гілок влади, влади й опозиції, "дрібнопартійність". Усе це вже є і може стати серйозною перешкодою на шляху політичного реформування українського суспільства, для якого необхідні консолідовані зусилля як влади, так і суспільства загалом.

По-четверте, бідність широких верств населення в масовій суспільній свідомості прямо пов'язується із соціально-економічними і політичними реформами останнього десятиріччя. Це, на нашу думку, робить проблематичною широкую суспільну підтримку реформам, у тому числі і політичній системі. Зазначимо також, що реформування політичної системи пересічними громадянами часто сприймається лише як зміни у владних структурах, які в очах українця далекі від нього, чужі його потребам й інтересам. На думку психологів, негативне ставлення до влади, низький рівень довіри до її інститутів сформувалися в українському суспільстві традиційно, в силу історичних обставин і є ментальними, оскільки тривалий час влада та її представники у свідомості населення України уособлювалися із чужинцями. Таке сприйняття влади має своє коріння в підсвідомості українців і певним чином визначає їх ставлення до неї сьогodні. Це, в свою чергу, може стати моральною перепоною на шляху політичного реформування.

Сьогodні ми є свідками того, що більшість населення вибрала для себе позицію пасивного стороннього спостерігача за діяльністю влади (вони її не підтримують, але й не протидіють її розпорядженням відкрито). Очевидно, проблеми встановлення довіри між владою та громадянами і на цій основі консолідація суспільства є одними з найгостріших. Для формування такої довіри необхідний перегляд взаємовідносин між владою і громадянами на всіх рівнях шляхом роз-

ширення практики всебічної підтримки їх активності (через громадські організації та місцеве самоврядування) в реалізації своїх громадянських прав, участі у здійсненні державної влади і контролю за нею. Важливими є підтримка і заохочення різних форм політичної самоорганізації суспільства, участі громадян України в реалізації важливих політичних рішень через референдуми, опитування з метою виявлення громадської думки тощо. А для цього необхідно вжити заходів щодо формування, нарощування інтелектуального потенціалу суспільства, створення цілісної системи правової і політичної освіти громадян, формування демократичної політичної культури населення.

Наявність несприятливих психологічних чинників політичного процесу в сучасній Україні потребує чіткого визначення насамперед зрозумілих цілей політичного розвитку, привабливої для суспільства теорії розбудови української державності, яка повинна дати відповідь на запитання: “до якого суспільства ми прямуємо?” “Якого соціально-політичного ідеалу прагнемо досягти?” “І що в результаті цього отримують громадяни України?” Ця теорія має ґрунтуватися на врахуванні реальних ресурсів (матеріальних, соціальних, організаційних, інформаційних) і потенційно можливих засобів досягнення такого ідеалу.

Процес психологічної адаптації в умовах реформування політичної системи суспільства має передбачати також:

- наявність чітко поставлених цілей політичного реформування українського суспільства, конкретних орієнтацій політичних інституцій і громадян на їх реалізацію;

- погодження спільних дій політичних еліт, подолання протистояння і конфліктності між ними заради суспільної злагоди і спільних дій. Для цього потрібно створити ціннісні основи для їхньої спільної діяльності. Такими цінностями в сучасних умовах можуть стати ті з них, які визначають загальнодержавницьку позицію - збереження конституційного ладу, цілісності, незалежності і суверенності України, утвердження принципів демократизму, законності, соціальної захищеності. Це може стати тією ціннісною базою, яка забезпечить політичний компроміс і співпрацю різних політичних сил в інтересах спільної справи;

- формування і пропаганду системи ціннісних політичних орієнтацій, які б поділялися більшістю населення як моральні цінності та регулятори політичних дій - законослухняності, політичної відповідальності тощо;

- забезпечення стабільного функціонування соціально-політичних інститутів суспільства, їх здатності ефективно регулювати соціальні, економічні і політичні відносини, позитивно впливати на повсякденне життя людей.

У сукупності ці заходи сприятимуть психологічній адаптації населення до соціально-політичних трансформацій і змін.

Юрій Кальниш,

головний спеціаліст

відділу програмно-методичної допомоги

регіональним центрам

підвищення кваліфікації кадрів УАДУ

Провідні критерії системного підходу в науковому забезпеченні державної політики

Прагнення демократичної держави до всебічної гармонізації суспільного життя ставить пріоритетне завдання якісного наукового забезпечення процесу здійснення державної політики. З огляду на це, насамперед необхідно оцінити на базі вітчизняного і зарубіжного досвіду можливості існуючих політичних систем, виявити з них найефективніші, системно розвинути їх основні ідеї з урахуванням найширшого спектра особливостей суспільно-політичного життя України та розробити концептуальні основи формування і впровадження дієвої моделі, яка може бути ефективно застосована для вдосконалення державної політики у тій чи іншій галузі суспільних відносин.

Як пріоритетні доцільно виділити такі завдання наукового дослідження:

- визначити найактуальніші на сучасному етапі напрями наукового забезпечення державної політики України в обраній для дослідження галузі суспільних відносин;

- узагальнити світовий досвід побудови політичних систем, виявити і застосувати їх особливості для опису моделі існуючої в Україні політичної системи та прогнозування перспектив її розвитку в досліджуваній галузі суспільних відносин;

- визначити особливості вітчизняного історичного досвіду розвитку досліджуваної галузі суспільних відносин та проаналізувати сучасний стан цих відносин в Україні;

- вивчити правове поле досліджуваної галузі суспільних відносин в Україні, враховуючи особливості діючої політичної системи, окреслити пріоритетні напрями її модернізації, розробити пропозиції щодо шляхів і механізмів удосконалення державної політики в цій галузі;

- сформулювати концепцію і принципи побудови узагальненої моделі державної політики України в досліджуваній галузі суспільних відносин;

- уточнити, якщо потрібно, основні поняття категоріального апарату державного управління, що застосовуються в досліджуваній галузі;

- розробити управлінські механізми впровадження державної політики в досліджуваній галузі суспільних відносин.

Гіпотезу такого дослідження слід базувати на припущенні, що при аналізі сучасного стану, проблем і перспектив досліджуваної галузі суспільних відносин, з урахуванням особливостей вітчизняного і зарубіжного історичного досвіду побудови політичних систем будуть визначені евристичні можливості діючої в Україні моделі політичної системи та розроблені концептуальні принципи формування і впровадження державної політики в досліджуваній галузі.

Загальна концепція такого дослідження спрямовує його на методологічний аналіз зарубіжного та вітчизняного історичного досвіду і сучасного стану галузі суспільних відносин в Україні з метою побудови відповідної складової універсальної моделі політичної системи, яка б враховувала особливості розвитку українського суспільства і держави.

На рівні філософського узагальнення слід визначити основоположні принципи соціокультурної феноменологізації досліджуваної галузі суспільних відносин та зробити її політичну експлікацію. Далі доцільно соціологічно проаналізувати процеси, пов'язані із галуззю суспільних відносин. Спе-

ціальні рівні дослідження зорієнтовуються на пошук механізмів вироблення і впровадження державної політики в досліджувану галузь.

Під час дослідження доцільно застосувати такі наукові методи:

- системний підхід, який передбачає систематизацію сукупності взаємодіючих об'єктів, встановлення їх зв'язків і взаємодій;

- структурно-функціональний аналіз, який продовжує розвивати системний підхід, структуруючи сформовану систему, визначити зв'язки і взаємодію об'єктів системи;

- порівняльно-історичний метод дозволяє знайти в історичному досвіді аналогі і детермінанти сучасного суспільно-політичного стану, запропонувати альтернативи вирішення певних проблем, спостерігати в динаміці розвиток історичних ситуацій;

- порівняльно-правовий метод сприяє пошуку правових прецедентів і шляхів та механізмів їх розв'язання;

- математико-статистичний аналіз дає змогу науковцю подавати складні, зокрема соціальні явища і процеси у вигляді спрощених схем і формул, визначати тенденції, динаміку тощо.

Крім того, слід пам'ятати, що часи сміливих глобальних експериментів у політиці минули. Отже, неприпустимими і невиправданими стають будь-які спроби вчинення не тільки на загальнодержавному, а й на місцевому рівнях політичних і державно-управлінських дій без попереднього виваженого наукового аналізу, прогнозування їх наслідків і ефективності. Це означає, що специфіка наукового забезпечення державної політики і державного управління полягає, насамперед, у тому, що тут на користь підтвердження рекомендацій науковця не може бути застосований експеримент. Ідеал - це прийняття і виконання відразу оптимального варіанту політичного рішення.

Для наукового обґрунтування концепції державної політики в тій чи іншій галузі суспільних відносин необхідно зробити дослідження в таких напрямках:

- насамперед дослідження та аналіз історії та теорії державного управління взагалі, і зокрема, в галузі суспільних відносин. Оскільки ґрунтуючись лише на вітчизняному і

зарубіжному досвіді, можна уникнути помилок і збудувати історично обґрунтовану нову діючу модель державної політики;

- не менш важливим напрямом є політологічні дослідження щодо ролі галузі суспільних відносин у суспільно-політичному житті взагалі, і зокрема, її впливу на процеси в громадянському суспільстві, державну політику і міжнародні відносини, та тієї ролі, яку визначений об'єкт дослідження відіграє у збереженні загальнолюдських цінностей. Актуальними стають не лише теоретичні пошуки, а й різного роду соціологічні дослідження. На жаль, останні на сьогодні проводяться рідко і несистемно. Через брак коштів і часу не вичерпані навіть ті можливості, які надає для наукового аналізу вітчизняна статистика;

- актуалізується загальнофілософський і спеціалізований аспекти досліджень у визначеній галузі;

- потребує детальної розробки питання вироблення та застосування конкретних технологій прийняття і впровадження політичних, державно-управлінських та адміністративно-організаційних рішень у галузь суспільних відносин.

На жаль, застосування вже існуючих передових технологій державного управління, наприклад системи "Салют-2", що розроблена кафедрою інформаційних технологій УАДУ при Президентіві України, та інших найсучасніших розробок науковців Академії в галузі державного управління неможливе через відсутність необхідного матеріально-технічного забезпечення.

Список використаної літератури

1. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики. - К.: Вид-во УАДУ, 2000.

2. Вебер, Макс. Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Пер. з нім. О.Погорілий. - К.: Основи, 1998.

3. Веймер, Девід Л., Вайнінг, Ейден Р. Аналіз політики: концепція і практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник, О. Кілієвич. - К.: Основи, 1998.

4. Гіденс, Ентоні. Соціологія / Пер. з англ. В. Шовкун, А. Олійник; Наук. ред. О. Івашенко. - К.: Основи, 1999.

5. *Кальницький Ю.Г.* Наукове забезпечення державної політики України в галузі релігійно-церковного життя // Зб. наук. пр. Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ. 1999. - Вип. 2. - Ч. 1. - С. 243-247.

6. *Пал, Лесли А.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюб. - К.: Основи, 1999.

7. *Себайн, Джордж Г., Торсон, Томас Т.* Історія політичної думки: Пер. з англ. - К.: Основи, 1997.

8. *Тронь В.П.* Стратегія прориву: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 1995.

9. Україна: поступ у ХХІ століття. - К.: Вид-во УАДУ, 2000.

10. *Фаренік С.А.* Логіка і методологія наукового дослідження: Наук. метод. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 2000.

Тетяна Багасва,

головний спеціаліст відділу субсидій

Дарницької райдержадміністрації м. Києва

Зв'язки з громадськістю - універсальний управлінський ресурс інформаційного суспільства

Сучасне суспільство, активно розвиваючись, усе більше набуває рис інформаційного. Цей процес вимагає становлення нового середовища, утвердження нових соціальних і моральних цінностей, способу життя і принципів управління.

Інформаційне суспільство характеризує зростаюче значення комунікативних процесів, підвищена потреба громадян у отриманні інформації, наявність масових технічних засобів, завдяки яким інформація стає доступною громадянам. Як і більшість країн, що вступають в інформаційне суспільство, перед Україною постають проблеми, які вирішуються лише при високому рівні державного управління і за наявності ефективних технологій регулювання суспільних процесів.

Забезпечення прозорості і відкритості дій владних інститутів, підтримки громадянами програм і політики в цілому,

залучення громадськості до управління державою - такі питання постають перед органами державного управління України сьогодні.

Зв'язки з громадськістю, або паблік рилейшнз (ПР) - це спеціальна управлінська діяльність, здатна забезпечити спільність інтересів організації (у даному випадку органів державного управління) та інтересів громадськості (населення країни). У демократичних країнах система зв'язків із громадськістю є невід'ємною складовою діяльності органів державного управління, що забезпечує взаємодію рівноправних і взаємозалежних суб'єктів.

Зв'язки з громадськістю, працюючи на державне управління, можуть стати реальним посередником в управлінні, механізмом гармонізації соціальних інтересів, встановлення цивілізованих форм діалогу між громадянами і владою. Закономірності становлення і розвитку зв'язків із громадськістю в органах державного управління відображають закономірності розвитку органів державного управління в цілому. Система зв'язків із громадськістю, будучи однією з форм інтегрованої маркетингової комунікації, з початку 90-х рр. активно розвивається в комерційній сфері. Розроблено ефективні технології, сформувався коло професіоналів. Можна припустити, що деякі технології, які успішно зарекомендували себе в комерційному секторі, можуть бути використані в діяльності служб, що займаються зв'язками з громадськістю у структурах державного управління.

Основні відмінності між ПР органів державного управління і ПР комерційних структур, на наш погляд, базуються на трьох принципово важливих особливостях - різниці масштабів, цілей діяльності і характері взаємовідносин із громадськістю. Розглянемо подібність і розбіжність між ПР-діяльністю в комерційному і некомерційному секторах і в органах державного управління. На наш погляд, універсальність ПР полягає в наступному.

Управлінський характер діяльності.

Служби по зв'язках із громадськістю постійно вирішують комплексні управлінські завдання, застосовуючи технології та інструментарій ПР на всіх етапах управлінської діяльності.

Необхідність взаємодії із зовнішнім середовищем.

Система зв'язків із громадськістю в органах державного управління, так само як і в комерційних структурах, спрямована переважно в зовнішнє середовище.

Двоєдність.

Суспільні зв'язки існують як поза корпоративним середовищем, так і в його межах. У самій двоєдності полягає відмінність рис ПР в органах державного управління - будучи чиновником, працівник служби ПР зазнає впливу багатьох зовнішніх факторів і повинен мати творче мислення, необхідне для прийняття нестандартних рішень.

Взаємний вплив суб'єктів взаємодії.

Вивчення суспільної думки, моніторинг реакції на діяльність організації, вивчення "проблемного поля" призводять до необхідності "підстроювання" організації до суспільних недоліків. Це вимагає коригування політики організації, зміни аспектів корпоративного поведіння, що мають соціальне значення.

Технологічність.

Будучи цілком прагматичною сферою діяльності, ПР використовує специфічні технології для забезпечення власних інтересів в атмосфері взаємної довіри, які в цілому універсальні як для комерційного ПР, так і для ПР у сфері державного управління.

Єдність антикризових технологій.

У кризовій ситуації місце і значення ПР залежать насамперед не від юридичного статусу організації, а від цінностей, які вона сповідує, і від завдань, які необхідно вирішувати.

Спільність підходів у конкурентному середовищі.

У ряді випадків органи державного управління і місцевого самоврядування працюють у конкурентному середовищі, так само як і бізнес-структури. Наприклад, на Заході існує поняття "маркетинг міст", яке включає в себе конкурентну боротьбу за залучення туристів. Законодавча і виконавча галузі влади, взаємодіючи, найчастіше використовують такий самий ПР-інструментарій, що й комерційні структури.

Залучення в усі типи суспільних інститутів.

У процес взаємодії з органами державного управління, так само як і з комерційними структурами, можуть бути за-

лучені політичні партії, некомерційні організації, релігійні організації, окремі персоналії. Такими є деякі риси ПР-діяльності, характерні для управління в системі державної влади і комерційній сфері.

Встановлення ефективного діалогу з громадськістю є найважливішим інструментом у реалізації процесів демократизації і забезпечення відкритості системи державного управління і місцевого самоврядування. У сучасних умовах зв'язок із громадськістю являє собою один з актуальних ресурсів державного управління і місцевого самоврядування, які слід задіяти в інтересах усього суспільства. Здатність органів державного управління оптимізувати діалог із громадськістю перетворюється на питання національного відродження.

**ПЕРСПЕКТИВИ ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ:
ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ**

Віктор Погорілко,

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Академії правових наук України,
завідувач відділу Інституту держави
і права ім. В.Я.Корецького НАН України*

**Загальна характеристика перспектив політичного
розвитку України: законодавче забезпечення
та організаційні засади**

Політичне життя України у найближчі роки і на перспективу характеризуватиметься багатоманітністю і істотними змінами, а також зміцненням його конституційно-правових основ та їх гарантій. Мають бути прийняті або оновлені законодавчі акти про основні форми безпосереднього народовладдя (про парламентські, президентські і місцеві вибори, про всеукраїнський і місцеві референдуми), про політичні партії і громадські організації; про засоби масової інформації та органи державної влади (Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, про судоустрій, прокуратуру тощо).

Відбуватиметься поглиблення структуризації суспільства, формування нових політичних партій і зростання ролі існуючих, удосконалення форм безпосереднього народовладдя. Визначальна роль у політичному житті належатиме процесам державотворення, розвитку парламентаризму, вдосконаленню державного управління і судової системи, судоустрою і судочинства, становленню правової системи України тощо. Має вдосконалюватися система місцевого самоврядування, відносини основних соціальних спільностей (національних, класових, вікових, професійних тощо) та статус людини і громадянина.

Виходячи із тенденцій сучасного політичного розвитку України, факторів, що на нього впливають, стану політичної системи і характеру її суб'єктів, основними перспективними напрямками політичного розвитку України вважаються:

- реформування органів державної влади шляхом здійснення парламентської, адміністративної, судової та інших реформ;

- поглиблення демократизації держави і суспільства; утвердження Української держави як правової і соціальної, формування громадянського суспільства;

- визначення і утвердження форми держави за характером правління (як парламентської або президентської) на зміну перехідної - парламентсько-президентської форми;

- утвердження зовнішнього і внутрішнього суверенітету держави і народу (шляхом формування органів державної влади, проведення виборів і референдумів тощо); обмеження втручання у внутрішні справи України іноземних держав і міжнародних організацій;

- зростання ролі політичних партій у виборах, референдумах та в інших формах безпосереднього народовладдя, у формуванні уряду та інших органів державної влади і місцевого самоврядування;

- зростання впливу засобів масової інформації на органи державної влади та місцевого самоврядування;

- здійснення адміністративно-територіальної реформи;

- завершення становлення системи місцевого самоврядування і зростання ролі територіальних громад та органів місцевого самоврядування;

- приведення конституційного, адміністративного та інших галузей законодавства у відповідність з Конституцією України та Конституції у відповідність з рішеннями, прийнятими під час референдуму;

- підготовка і прийняття фундаментальних законодавчих актів або оновлення законів про всі конституційно-правові форми безпосереднього народовладдя: вибори (парламентські, президентські, місцеві), референдуми (всеукраїнські, місцеві), народні обговорення, плебісцити, збори, мітинги, походи, демонстрації тощо. Становлення на-

ціональних виборчих систем по виборах народних депутатів України і місцевих виборах;

- прийняття законів про статус органів державної влади або законів про їх регламенти;
- зміни у відносинах між релігійними конфесіями; становлення національної церкви;
- утвердження єдиної державної мови у політичному житті і політичній діяльності суб'єктів політичної системи;
- зростання ролі гуманітарної освіти і науки;
- здійснення військової реформи;
- входження України до низки міжнародних органів і організацій і приведення законодавства України у відповідність з міжнародно-правовими актами;
- становлення в Україні системи інших соціальних норм як основи правових норм, морально-етичних, корпоративних та інших;
- формування національної ідеології на основі національної ідеї;
- узгодження політичної системи з економічною, соціальною і культурною та їх подальший розвиток і реформування.

Ігор Смагін,

здобувач кафедри політології УАДУ

Українське законодавство як чинник формування суспільних цінностей

Ціннісна криза українського перехідного суспільства, на думку багатьох дослідників, зумовлює деструктивні процеси в духовному житті і, як наслідок, у сферах політичній, економічній, соціальній. Держава намагається виправити ситуацію шляхом прийняття відповідних нормативних актів, в яких проголошує та закріплює певні цінності та ідеї, визначає механізми їх впровадження.

Духовна сфера нашого суспільства станом на 15.02.2001 р. є об'єктом впливу 2683 нормативно-правових актів, серед

яких важливе місце займають ті, що безпосередньо визначають ідеї та цінності, які держава зобов'язана впроваджувати в життя.

Указ Президента України “Про заходи щодо розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян” від 27.04.99 р. №456/99 та схвалені ним “Основні напрями розвитку духовності, захисту моралі та формування здорового способу життя громадян України” визначають необхідність активізації культурно-просвітницької та виховної роботи серед населення, насамперед серед дітей і підлітків, через відродження національних свят та обрядів, пропаганду кращих духовних надбань українського народу, підтримку та розвиток традицій, спрямованих на зміцнення української родини, виховання любові до рідної землі, формування демократичного світогляду, самосвідомості та національної гідності громадян України. Відповідні завдання визначені для центральних органів державної виконавчої влади: розвиток духовності, виховання патріотизму та поваги до історичної спадщини, укорінення у свідомості загальнолюдських цінностей, виховання соціального оптимізму, формування здорового способу життя. Державні органи зобов'язані формувати у суспільній свідомості історично притаманні народу моральні цінності, сприяти утвердженню соціального оптимізму у світоглядних настановах населення, виховувати патріотизм, запобігати негативному впливу інформації на свідомість, впроваджувати в суспільну свідомість переваги здорового способу життя, формувати національний культ соціально активної, фізично здорової та духовно багатой особистості.

Постанова Кабінету Міністрів України від 15.09.99 р. №687 “Про затвердження Національної програми патріотичного виховання населення, формування здорового способу життя, розвитку духовності та зміцнення моральних засад суспільства” визначає, що дезорієнтація частини населення стосовно моральних і життєвих цінностей виникла внаслідок недосконалості нормативно-правової бази і науково-методичних розробок.

У програмі визначено, що органи виконавчої влади повинні вживати заходів для формування необхідної державі суспільної свідомості. Ця програма фактично створює

механізм формування національної ідеї (інтегративної ідеології).

Держава визначає джерела ідеологічного впливу на населення: засоби масової інформації, громадські організації, у тому числі молодіжні і дитячі, державна мовна політика, виховання поваги до державних символів, вивчення і підтримка традицій, пропаганда прав людини, родинне виховання, виховна та освітня робота в освітніх та позашкільних закладах, державні органи (наприклад центри соціальних служб для молоді) тощо.

З метою формалізації вказаної роботи вже прийняті відповідні закони у сфері роботи засобів масової інформації, освіти і виховання (закони України “Про освіту”, “Про професійно-технічну освіту”, “Про загальну середню освіту”, “Про позашкільну освіту” тощо).

Ідеологічна пропаганда періоду тоталітаризму в душі часу і ринкової економіки поступово замінюється “піарством” – PR (паблік рилейшнз). Так, на думку А. Кашпура, народ, позбавлений віри та ідей, впадає в апатію і боротьба з негативом і апатією потрібна, щоб дати людям надію і віру. А PR – це і є формування громадської думки, пропаганда нашого часу, на яку в Україні, на відміну від Росії, відсутнє державне замовлення [1].

Програма патріотичного виховання передбачає наступну “технологію” ідеологічного впливу: громадянське виховання; родинно-сімейне виховання; військово-патріотичне виховання; трудове виховання; здоровий спосіб життя; превентивне виховання; соціалізація особистості; створення позитивного інформаційного простору.

Закон України “Про освіту” визначає такі принципи освіти: гуманізм, демократизм, загальнолюдські духовні цінності, зв’язок із національною історією, культурою, традиціями [2, с. 45].

Державна національна програма “Освіта” (“Україна XXI століття”) визнає, що національне виховання в Україні має бути спрямоване на формування у молоді і дітей світоглядної свідомості, ідей, поглядів, переконань, ідеалів, традицій, звичаїв, інших соціально значущих надбань вітчизняної і світової духовної культури [2, с. 109].

Пріоритетними напрямками реформування виховання визначені:

- формування національної свідомості, любові до рідної землі, свого народу, бажання працювати задля розвитку держави, готовності її захищати;

- забезпечення духовної єдності поколінь, виховання поваги до батьків, жінки-матері, культури та історії рідного народу;

- утвердження принципів загальнолюдської моралі: правди, справедливості, патріотизму, доброти, працелюбності, інших добродітностей;

- любов до мови;

- прищеплення шанобливого ставлення до культури, звичаїв, традицій усіх народів України;

- виховання духовної культури особистості;

- повноцінний фізичний розвиток;

- повага до законів;

- формування глибокого зв'язку між ідеями свободи, правами людини та громадянською відповідальністю;

- естетичне виховання;

- виховання екологічної свідомості;

- формування та підтримка талантів;

- формування вміння спілкуватися [2, с. 109].

Концепція виховання дітей та молоді у національній системі освіти (затверджена колегією Міністерства освіти України 28.02.96 р.) визначає державну орієнтацію на людину, націю, пріоритети духовної культури. Ця концепція, як і концепція гуманітарної освіти, є елементом нової ідеології освіти, яка має працювати на процес державотворення, становлення народу України як політичної нації.

Стрижень системи виховання, за концепцією, - національна ідея, яка відіграє роль об'єднуючого, консолідуючого фактора у суспільному розвитку, спрямованого на вироблення життєвої позиції людини, становлення її як особистості, як громадянина своєї держави. Національний характер виховання полягає у формуванні молоді людини як громадянина України незалежно від її етнічної належності [2, с. 179].

Проект концепції громадянського виховання визначає національну ідею як усвідомлену нацією ідею найбільш актуальної і перспективної мети, на шляху до досягнення якої на-

ція спроможна якнайповніше розкрити і реалізувати свої потенційні можливості, зробити помітний внесок у розвиток людської цивілізації та посісти чільне місце серед інших національних спільнот світу [3].

Концепція визначає, що національне виховання має суспільний характер. До нього причетні сім'я, формальні і неформальні об'єднання, громадські організації, засоби масової інформації, заклади культури, релігійні об'єднання. Роль держави полягає у координації зусиль усіх інституцій суспільства, забезпеченні його єдності та пріоритету загальнодержавних (національних) інтересів [3, с. 180]. Фактично цим положенням концепція передбачає існування інтегративної ідеології, не називаючи її.

Концепція визначає принципи загальнолюдської моралі: правда, справедливість, милосердя, патріотизм, доброта. У концепції також встановлені риси української ментальності, які необхідно культивувати: працелюбність, індивідуальна свобода, зв'язок із природою, толерантність, повага до жінки, любов до землі. Особливістю сучасної України є те, що не правові і політичні, а морально-етичні імперативи і цінності виступають головним критерієм ефективності громадянського виховання. Визначальне місце у процесі громадянського виховання належить освітній складовій, яка доповнюється й розширюється вихованням у душі громадянськості.

Громадянське виховання та громадянська освіта, особливо в перехідному суспільстві, закладають основи демократичної ментальності, формують ідеї та поняття про права і обов'язки.

Змістом громадянського виховання визнається формування: патріотизму, національної самосвідомості, культури міжетнічних відносин, правосвідомості, політичної культури, моральності, мотивації до праці. Визначаються також активні форми та методи впровадження громадянської освіти і виховання.

Концепція позашкільної освіти та виховання, затверджена колегією Міністерства освіти України, визначає виховні принципи: гуманізація виховання, єдність загальнолюдських і національних цінностей, демократизація, науковість і системність, безперервність, наступність і інтеграція, бага-

тоукладність і варіативність, добровільність і доступність, самостійність і активність особистості; гармонізація родинної і суспільної освіти та виховання.

Згідно з наказом Міністерства освіти України від 10.04.96 р. № 111 "Про затвердження концептуальних засад гуманітарної освіти в Україні (вища школа) та першочергових організаційних заходів щодо її впровадження в педагогічну практику" передбачається впровадження: гуманізму, незалежності, свободи, демократії, загальнолюдських цінностей.

Таким чином, основоположними цінностями в духовній сфері, що закріплені чинним законодавством, можна визначити: гуманізм, патріотизм, національно-культурну традиційність, гармонійне поєднання національних та загальнолюдських цінностей, законність та правопорядок, ідею формування гармонійно розвинутої особистості. Осередками формування, насамперед, встановлюються освітньо-виховні заклади, оскільки на них держава має безпосередній вплив. Але завжди в нашому суспільстві сім'я була носієм і хранителем суспільних цінностей. Тому нічим не виправдане другорядне ставлення держави до сім'ї як формувача суспільних цінностей своїм наслідком має відсутність цілеспрямованої сімейної політики та мізерне фінансове забезпечення відповідних програм, особливо на місцевому рівні. Ставлення держави до сім'ї продемонстроване на прикладі ліквідації Міністерства у справах сім'ї та молоді та створення функціонального "монстра", який одночасно займається питаннями спорту, фізкультури, туризму, сім'ї, неповнолітніх, молоді та жінок. Тому недооцінка виваженої державної сімейної політики може, на нашу думку, стати тим бар'єром, який завадить розвитку освітньо-виховної системи, що неспроможна заповнити прогалини родинно-сімейного виховання.

Список використаної літератури

1. *Кашиур А.* Доверие к власти как фактор стабильности страны // Персонал. - 2001. - № 1. - С. 22-24
2. Виховна робота в закладах освіти України. - 3б. нормат. док. та метод. реком. - Вип. 2. - К.: ІЗМН, 1998. - 355 с.
3. Концепція громадянського виховання особистості в умовах розвитку української державності // Освіта України. - 2000. - 9 серп. - № 32. - С. 6-7.

*Аріф Гулієв,
аспірант кафедри державного управління
і менеджменту УАДУ*

Конституційний статус глави держави в Україні та Азербайджані: до методології порівняльного аналізу

Про спільні риси в історичній долі українського та азербайджанського народів, про плідність їхніх багатогранних зв'язків та взаємозалежність суверенізаційних курсів на пострадянському просторі, про подібність деяких тенденцій в еволюції сучасних реалій у наших однотипних державах багато сказано й написано. Про Шовковий шлях, зороастрійський вплив, каспійську нафту, також кубинський чай і світлі перспективи асоціації країн ГУУАМ. Досі недостатньо вивченим залишається політологічний феномен майже тотожного статусу глав Української та Азербайджанської держав.

У першій же спробі дослідити це питання з'ясовується, що статус президента в конституціях обох держав "виписаний" частково в романтично-рожевих тонах, а частково із прихованим прагненням перетворити главу держави в пересічну "гілку влади". Остання обставина зумовила нечітке відображення типу політичного режиму й форм державного правління в обох країнах, що й зафіксовано в їхніх конституціях. Це, у свою чергу, негативно виявило себе в політичній історії обох країн: в Азербайджані - у перипетях навколо нагорно-карабахського конфлікту, що триває вже багато років, в Україні - в опозиційних колізіях із листопада 2000 р. по теперішній час (квітень 2001 р.).

Політологічну оцінку цьому можна визначити як нечітко виписаний статус глави держави у механізмі влади, зафіксований конституціями Української та Азербайджанської держав, що зумовлює виникнення в державно-політичному житті періодичних "султанських зухвалостей" на кшталт С. Гусейнова в Азербайджані та О. Ткаченка в Україні ("... Я не перший керівник держави, але й не другий!").

Владно-правова нечіткість у подібному доленосному питанні заважає нашим країнам успішніше долати труднощі, стати по-справжньому суверенними суб'єктами світового політичного порядку за умов невпинної глобалізації міжнародних відносин, міжнародних політико-правових інституцій і нового політико-філософського мислення.

Є необхідність розглянути конституційний статус глави держави в Україні та Азербайджані в порівняльному аспекті та в методологічних проєкціях політологічного закону поділу й балансування влад у правовій державі. Аналізуючи зміст поняття “наукова методологія”, можна виділити три питання:

1) як принципово побудований предмет аналізу (у даному разі - конституційний статус глави держави)?

2) яким є внутрішнє джерело саморозвитку предмета аналізу?

3) якою є система взаємозв'язків предмета аналізу з іншими предметами, фактами та явищами навколишнього світу?

У даному аспекті статус глав цих держав відображений у конституціях України та Азербайджану методологічно не однаково ні в політологічному, ні в правовому аспекті.

Аналітико-теоретичними “точками відліку” (які в наступному мають стати й своєрідними методологічними “точками зростання” державно-правового мислення в контексті обговорюваного питання) слугують традиційні позиції з теорії конституційного статусу глави держави в плюралістично-демократичному соціумі: 1) Президент і народ, який його обирає і слугує джерелом політичної влади; 2) Президент і уряд; 3) Президент і парламент; 4) Президент і судова система. Порівняльний підхід - за необхідністю - зазначається лише “пунктирно”, із загальнометодологічних позицій державно-правової теорії.

1. *Президент і народ.* Президенти України та Азербайджану обираються народом, який в обох конституціях визнано єдиним правомочним джерелом державної влади й сувереном свого державного волевиявлення. Організаційна і правова процедура обрання глави держави на найвищий пост не є предметом цього аналізу. Передусім розглядається народне наділення Президента владними повноваженнями найвищого конституційного значення.

Оскільки ще із середньовіччя абсолютна більшість держав світу була поліетнічною, тобто багатонародною, у світовій

політико-правовій літературі (за ініціативою голландця Г. Гроція - "Про право війни і миру", 1623 р., та італійця Дж. Віко - "Засади нової науки про загальну природу націй...", 1725 р.) до поняття "народ" поступово почали підходити з "подвійною міркою". Політична думка Ренесансу виділяла не одну, а дві політичні потенції народу, уже відтоді йшлося про два смислових зрізи поняття "народ": 1) народ-населення, тобто спільність людей однієї державної належності, людей, що складають єдину цілісну "громадянську масу" (у республіках) та підданська маса" (у монархіях), а в політико-електоральному вимірі - "виборчий масив"; 2) народ-етнос, тобто історична спільність людей одного походження, що "вливаються" в загальнодержавну "громадянську масу" та відповідно до закону входить окремим потоком до складу "виборчого масиву" багатонаціональної країни.

Хоча обидві держави є поліетнічними, багатонаціональними, але при прийнятті конституцій (в Азербайджані в 1995 р., в Україні - в 1996 р.) та відповідних органічних законів про вибори глави держави - з різних причин та мотивів, у різних як внутрішніх, так і міжнародних обставинах і колізіях - поняття "народ" навантажувалося різномістовим сенсом: в Азербайджані малося на увазі населення, що складається "з громадян Азербайджанської Республіки, які проживають на її території" (ст. 1. II) і Президент "втілює єдність народу Азербайджану" (ст. 8. II); в Україні мається на увазі український народ, який нібито складається з "громадян України всіх національностей" (преамбула, ч. 1). Президент обирається "волею народу", але складає присягу на вірність "Українському народові" (ст. 104).

Аналіз засвідчує: якщо в Конституції Азербайджану міститься лише натяк на те, що під "народом" слід розуміти все багатоетнічне народонаселення, то в Конституції України вже спостерігається пряме отождоження понять "титульний народ-етнос" (український народ) та "народонаселення", точніше: зведення другого поняття до першого. Нечіткою щодо цього є думка вчених: так у коментарях до Конституції (П.Ф. Мартиненка та інших) наводяться навіть теоретико-історичні аргументи на користь подібного алогізму. Нечітка позиція вчених відбивається на політичній практиці державно-автономного облаштування національних меншин, не

титульних народів-етносів наших країн: в Азербайджані лише один подібний народ, нахчіванський, має в повному обсязі свою автономну державність (ст. 134), в Україні - жодний, хоча для кримськотатарського народу зроблено досить нечіткий виняток - йому надано територіально-адміністративну автономію (розд. X), що зводиться до прикриття охлократичного свавілля російського елемента у складі кримського народонаселення.

Таким чином, в обох країнах президенти об'єктивно є висуванцями переважно титульного народу-етносу. Протягом минулого десятиріччя в Азербайджані та Україні під час президентських і парламентських виборів спостерігалось одне досить стійке явище - абсентеїстська, або ж і мінімальна електоральна активність національних меншин. Опозиційні прояви останнього часу в Азербайджані та Україні дають зрозуміти, що електоральний абсентеїзм ("голосування ногами") не титульних народів-етносів - реальна небезпека для наступних виборів. Та й нині діючим президентам усе важче втримуватися в аутентичній ролі гаранта конституційної рівноваги суспільно-політичного та державного механізмів.

2. *Президент і уряд.* Як правило, у республіках глава держави очолює і виконавчу гілку державної влади. Так, в Україні уряд "відповідальний перед Президентом..." (ст. 113), а в Азербайджані "виконавча влада належить Президентові..." (ст. 99). Різним є і статусне ставлення президентів цих держав до визнаних конституціями автономій - у смислі визначення міри самостійності гілки виконавчої влади самої автономії.

Горизонталь виконавчої влади в Азербайджані і Україні уособлюють уряди, Кабінети Міністрів, очолювані Прем'єр-міністрами. Тотожним є порядок призначення на посаду і Прем'єр-міністра, і міністрів (за поданням Президента й відповідною згодою парламента). Нетотожними є визначення Конституціями складу урядів, порядку їх комплектування й процедурний механізм поточної роботи (голосування на титулярних і робочих засіданнях урядів, субординація віцепрем'єрів та "силових" міністерств, голосування юрисдикційних ухвал, правовий рівень прийняття поточних рішень тощо).

Найрельєфнішою тут є українська практика. Враховуючи помилки романтичних попередників і стійку ретроградську лінію фактично соціалістичних урядів 1991-1996 рр., "батьки"

Конституції 1996 р. до того застрахувалися від гіпотетичного авторитаризму нового й молодого на той час президента, що апріорі “зв’язали йому руки” в фактичному оперативному врядуванні поточними справами уряду. В Конституції України не досить чітко виписаний момент правонаступництва відсутнього в державі президента, тимчасової його непрацездатності або ж перебування в “передімпічментському стані”.

Виконавська вертикаль в Україні та Азербайджані схожа, але: в Азербайджані виконавчу владу на місцях здійснюють “глави виконавчої влади”, які призначаються на посаду й знімаються з посади президентом, та й взагалі “повноваження виконавчої влади на місцях визначаються президентом...” (ст. 124). В Україні ж виконавчу владу в областях, містах та районах “здійснюють місцеві державні адміністрації”, які є “відповідальними перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України” (ст. 118).

3. *Президент і парламент.* Це - найскладніший вузол протиріч і владних колізій в обох країнах. Романтична спадщина попереднього етапу історії суверенізації й сьогодні дається взнаки в головній своїй ваді: начебто народ, ще до практичної участі в напружених державотворчих процесах, настільки апріорі здатний на самоврядування, що парламентська форма державного правління є найкращою альтернативою суспільного розвитку. Ця спадщина об’єктивно відбивається не тільки на буденному, а й на теоретичному рівні суспільної свідомості. У результаті - особливо в Україні - маємо серйозну недооцінку Президента саме з боку зрілого й професійного парламенту. Подібне дорого коштувало Азербайджану в 1994-1995 рр., а Україні - в наші дні.

В адекватності до державознавчої теорії та наукової методології модус “виписуваності” в Конституції питання про кореляцію державотворчих ролей глави держави й парламенту в Азербайджані стоїть ледь не на найвищому рівні на всьому пострадянському просторі. Чого не скажеш про Україну: свідомо заплутаність цього питання в Конституції 1996 р. зумовила на кінець 1999 р. (на момент останніх президентських виборів) зайве напруження між цими сторонами державної влади - і “офіційної (легітимної)”, і “публічної (народної)”.

“Секрет” лежить на поверхні: деструктивні опозиційні сили (комуносоціалісти, компрадорські кланово-олігархічні

кола та позбавлені владарних позицій учорашні романтики), - як зазначає І.М. Варзар, - починаючи з перших же років суверенізації вперто розробляли сценарій демонтажу програми соціальних реформ Президента Л.Д. Кучми та Уряду В.П. Пустовойтенка, погодивши між собою низку заходів із дезавуації всіх президентських законодавчих ініціатив у самому парламенті. Як наслідок - держава має кризу і, як і наприкінці 80-х років ХХ ст., стоїть на порозі протистоянь між соціалістично-охлократичними і національно-демократичними силами.

Тому саме з точки зору теоретико-державознавчої та науково-методологічної альтернативними катастрофічному розкладові українського суспільства уявляються пропозиції Л.Д. Кучми та його прихильників щодо подальшої партійно-політичної і двопалатної структуризації парламенту, вдосконалення правової логіки створення й розгортання життєдіяльності професійно-творчої (а не як досі - ситуативної та проблемної) більшості щодо перебалансування владних повноважень уряду й парламенту в оновленій конституції тощо. Хочеться вірити в успіх подібного.

4. *Президент і судова система.* В Азербайджані відносини між главою держави й судом чітко врегульовані Конституцією 1995 р. Чого не скажеш про Україну: суд і правове регулювання відносин його з главою держави майже цілком перебуває в тенетах колишніх соціалістичних реалій.

У економіко-правових взаєминах глави держави й судової системи показовим є приклад Азербайджану хоча б в одному аспекті питання: економічні реформи. Далекоглядною є державознавча акція зі створенням у 1995 р. Економічної Ради - висококомпетентного зібрання фахівців, ухвали та рекомендації яких закріплюються відповідними указами Президента Азербайджану. Слід зазначати, що Економічна Рада - у право-процедурному сенсі - підвладна тільки Верховному Суду й Президентові. У результаті економічні реформи в країні просуваються вперед відносно успішно.

В Україні подібної, не "дорадчої", а державотворчої, закріпленої в Конституції формації немає. Її роль в Україні періодично намагається виконувати Рада Національної Безпеки та оборони. У результаті подібної конституційної "недоробки" судам різних профілів та інстанцій досить часто

доводиться одночасно перебувати “між трьома вогнями” - парламентом, Вищою Радою Юстиції та Президентом (якому нічого не залишається, як закликати всіх бути патріотами, активніше сприяти реформаційним та іншим державотворчим процесам). У результаті - тупцювання на місці, гальмування розвитку за прикладом відомої байки про лебедя, рака та щуку. І все ж Україна має одну значну перевагу - Конституційний Суд України, якого немає в Азербайджані.

Вищезазначений аналіз дозволяє зробити висновки:

1. Більшість країн світу є поліетнічними, багатонародними. Україна й Азербайджан - теж. У нас, як і в інших країнах, що вважаються “цивілізованими”, народ (народонаселення) є основним джерелом висування зі свого середовища глави держави.

У багатьох країнах світу меншинські (не титульні) народи-етноси є подібними правосуб'єктами взагалі та в політико-електоральних кампаніях зокрема. В Азербайджані це є реальністю лише почасти, а в Україні - в мінімальній частині.

2. Міра зрілості громадянського суспільства в кожній країні детермінує ступінь міцності унітарної або ж федеративної держави в ній. Зрілість же громадянського суспільства визначають переважно партійно-політична структурованість населення, майново-господарська самостійність громадян та рівень їхньої правової культури. Усі ці автентичні риси синтезуються й модифікуються у факт готовності-неготовності народонаселення обирати адекватного главу держави й самодостатній професійний парламент, що в Азербайджані й Україні існує в незрілому стані.

3. Десятирічний досвід суверенного розвитку держав пострадянського простору засвідчує, що найбільш життєвою в них виявляє себе форма президентського правління. Азербайджан і Україна виключень не складають. Жодній із пострадянських держав ще не вдалося виробити - адекватно державознавчій науці та урокам світового досвіду - модусу застосування конституційно-правових повноважень глави держави в призмі конкретних реалій. У цьому контексті Азербайджану пощастило дещо більше, ніж Україні. Слід сподіватися, що надалі й Україна матиме більші успіхи - зазначені “вибірні” суверенного поступу країни могли б бути “вирівненими” наступною імплементацією в чинну Конституцію

підсумків квітневого (2001 р.) Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою.

Список використаної літератури

1. Коментар до Конституції України. - К., 1996. - С. 24-25.
2. Конституция Азербайджанской Республики. - Баку, 2000. - 48 с.
3. *Журавлев А.Л., Султанов А.Ш.* Сравнительный анализ правового статуса президентов Азербайджанской Республики и Российской Федерации. - М., 1997.
4. *Варзар І.М.* Ідейно-теоретичні засади державотворчої політики Л.Д. Кучми (Наук.-публ. нариси про Президента України). - К., 1999. - С. 5, 6-8, 47-52.
5. *Гулієв Аріф.* Азербайджан на шляху будівництва правової держави // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 1.
6. *Варзар І.М.* Концептуальний і політико-ситуативний рівні прогнозування перемоги "свого кандидата" на виборах Президента України // Зб.: Вибори Президента України-99: проблеми теорії і практики. - К., 2000. - С. 97-98.

*Роман Алімов,
ад'юнкт ДІВС МВС України*

Роль процедурних механізмів у забезпеченні законності, порядку, демократії та захисті прав громадян

Процедура - давній соціальний регулятор. Процедурні механізми характерні для нормативного регулювання взагалі. Реалізація практично всіх різновидів соціальних норм потребує процедур і процедурних механізмів. Ритуали, церемоніали, інші обряди - все це види процедур, пов'язаних із соціальною регуляцією.

Найбільшою мірою процедура властива різновидам соціальних норм з яскраво вираженою ознакою формальної визначеності, які є за своєю природою зовнішніми регуляторами поведінки і діють за умови чіткої фіксації і зовнішнього оформлення.

Тому процедурність (як і нормативність) найбільш повно відображена у правовому регулюванні. І в цьому плані процедурно-правовий механізм є невід'ємною частиною, найважливішим внутрішнім механізмом забезпечення законності, порядку, демократії та захисті прав громадян у нашому суспільстві.

У тих же сферах соціального регулювання, де якість формальної визначеності норм не має особливого значення, наприклад у сфері морально-етичного регулювання поведінки, виявлення процедурних механізмів є дещо ускладненим, хоча процедура є атрибутом будь-якої соціальної регуляції [1]. Юридична процедура має всі ознаки соціальної процедури, а її специфічні риси зумовлені тим, що вона діє в правовому середовищі: врегульована правовими нормами, структурована правовими відносинами, спрямована на отримання правового результату тощо.

Принципово важлива для розуміння юридичної процедури і механізму її дії категорія основного відношення. Основні правовідносини - це база, фундамент, над яким надбудовується система процедурних відносин, послідовних актів процедурної діяльності. Проте чи завжди є в процедурі таке відношення? Іноді мається на увазі лише деякий правовий результат, на який спрямована процедура, юридичні наслідки, до яких призводить реалізація процедури. Так, Т.Ю. Барішпольська зазначає, що "певні правовідносини утворюють юридичну процедуру тільки в тому випадку, якщо всі вони будуть спрямовані на досягнення визначеного правового результату, що виражається в яких-небудь правових наслідках" [2]. При цьому, на її думку, процедури можуть бути спрямовані на формування правових норм, утворення або припинення існування суб'єктів права (установча процедура), виникнення, зміну, припинення, реалізацію правовідносин.

Процедура завжди пов'язана з визначеним відношенням, що є стрижнем їх взаємодії. Без цього неможливо зрозуміти природу юридичної процедури, характер її різновидів, нарешті, сам механізм функціонування процедури.

Так, запропонований вище розподіл правових процедур за ознакою їх основного відношення не означає, що правореалізуючі процедури зводяться саме до реалізації правовідносин. Процедура взаємодіє з правовідносинами в різних

аспектах. Її роль потрібно оцінювати з урахуванням того, що зародження, існування і припинення існування правовідносин пов'язані з дією різноманітних елементів правової норми, процедура може бути формою опосередкування будь-якого з них і відповідно будь-якого етапу в розвитку правовідношення.

На процедурний бік виникнення правовідносин звернув увагу у зв'язку з дослідженням загальної проблеми юридичних фактів у правовій системі В.Б. Ісаков. "Процес, - зазначив він, - не тільки форма існування закону, але і засіб буття юридичних фактів. Поза юридичним процесом, крім нього, значна частина фактичних обставин не може бути включена до правового регулювання і не здатна чинити який-небудь вплив на суспільні відносини".

Процедури реалізації гіпотез юридичних норм, встановлення юридичних фактів - питання маловивчене. В.Б. Ісаков слушно зауважив, що тут більше запитань, ніж відповідей. "Багато актуальних проблем удосконалювання процедурно-процесуальних форм установаження юридичних фактів і фактичних складів потребують вирішення. Воно неможливе без чіткого розуміння того, що як ускладнення, так і не виправдане спрощення процедурно-процесуальної діяльності ведуть до деформації фактичних передумов правовідносин" [3].

У процесі розробки нормативної моделі процедури, її практичної реалізації дуже важливо чітко фіксувати завдання, яке покликана вирішити процедура стосовно свого основного відношення. В юридичній літературі досить поширена думка, що акт, який завершує правовикористання, фіксує його результати, слід розглядати як юридичний факт (хоча і особливий), що породжує разом із установлюваними фактами матеріальні правовідносини [4].

На думку В.М. Протасова, більш правильним є погляд, відповідно до якого в результаті правозастосовної процедури встановлюється наявність або відсутність матеріальних правовідносин, які вже виникли раніше, а в процедурі лише вирішується питання про їх реалізацію [5].

Правовим процедурам, по можливості, мають бути властиві багатоваріантність і диспозитивність, тобто процедура має передбачати найбільше варіантів реалізації основної норми і надавати суб'єктам право самим обирати порядок виконання своїх прав і обов'язків.

У багатоваріантності і диспозитивності процедур проявляється демократизм правового регулювання. Ця вимога стосується не всіх видів процедур, а лише тих, які реалізують відносини влади. Тільки юридичні процедури, для яких основними є відносини влади, можуть розцінюватися як демократичні чи недемократичні. Тому, наприклад, визначені вище якості багатоваріантності і диспозитивності в одному випадку характеризують демократизм процедури, а в іншому - лише демократизм правового регулювання.

Інші обмеження в дії даної вимоги полягають у тому, що воно звернене до власного змісту процедури. Справа в тому, що характер процедури визначається передусім характером основних правовідносин, залежить від того, що процедура реалізує. Проте юридична процедура має і власний зміст. Так, можна обговорювати питання, чи є гуманною страта, але правомірним є також питання про гуманність процедури виконання цього виду покарання. За такою схемою потрібно, напевно, оцінювати будь-яку змістову якість правової процедури, в тому числі її демократизм.

З'ясуємо, що у чому ж полягають характерні риси й особливості демократичної процедури, що відрізняє її від недемократичної.

Напевно, демократичною насамперед не може бути бюрократична процедура. Бюрократизм є полярною протилежністю демократизму, подібно до демократизму, він зобов'язаний своїм існуванням такому суспільному феномену, як влада, і в цьому сенсі вони являють собою єдність протилежностей. А.Б. Венгеров точно помітив несумісність інтересів касти "розподільників" із демократичною процедурою [6].

Бюрократизм - хвороба, патологія професійних владно-управлінських систем, апаратів (як державних, так і громадських організацій), суть якої в тому, що владний суб'єкт поступово втрачає якості елемента загальносоціальної системи, перестає орієнтуватися у своїй фаховій діяльності на мету, з якою він створений, у всякому разі вважає її не головною, і починає працювати на себе, на збереження і зміцнення свого статусу, з огляду в першу чергу на власні інтереси, а надалі переходить до руйнівної експансії усередині системи. Що ж стосується таких поширених у суспільній думці ознак бюрократизму, як формалізм, тяганина, бездуховність,

паперотворчість, то вони є лише зовнішнім проявом його антисуспільної суті.

Бюрократизм - свого роду "злаякісна пухлина" суспільства. Проте варто мати на увазі і ту обставину, що бюрократизм являє собою соціальну патологію, характерну для владно-управлінських систем, відокремлених від об'єкта управління. І в цьому розумінні його навіть можна розглядати як "нормальну" природну патологію. В тому сенсі, що і люди як біологічні системи схильні до хвороб.

Тому завдання суспільства - вміти вчасно розпізнати, діагностувати бюрократизм, причому як у масштабі всього суспільства, так в межах окремої управлінської системи, розробити проти нього ефективні компенсаторні механізми суспільного контролю, нагляду, мати можливість впливати на формування владних структур, їх склад тощо.

У вирішенні цих завдань велика роль відводиться процедурним механізмам. У цьому сенсі процедура дуже перспективна і можливості її використання великі, але не безмежні. Процедурні механізми повинні розвиватися з орієнтацією на розумні цілі. Процедура - сильнодіючий правовий засіб. Надмірне захоплення цим здатне призвести до зарегламентованості соціальної сфери: зменшення варіантів позитивної, правомірної поведінки членів суспільства, зниження оперативності в діяльності державних органів, перевантаженості системи законодавства нормативним матеріалам тощо.

Список використаної літератури

1. *Протасов В.Н.* Юридическая процедура. - М., 1991. - С. 6.
2. *Баршпольская Т.Ю.* Гражданские процесс и процедура: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Томск, 1988. - С. 8.
3. *Исаков В.Б.* Юридические факты в советском праве. - М., 1984. - С. 110.
4. *Алексеев С.С.* Проблемы теории права: Курс лекций. - Свердловск, 1972. - Т. 1. - С. 363.
5. *Протасов В.Н.* Юридическая процедура. - М., 1991.
6. *Венгеров А.Б.* Дисциплина перестройки: противники и сторонники // Сов. государство и право. - 1987. - № 8. - С. 9.

Із прийняттям Конституції Україна зробила остаточний вибір на користь демократичного, політично стабільного, економічно розвинутого, соціально орієнтованого відкритого суспільства. На цій основі відбувається становлення державно-владних структур, політична система набуває нових ознак та якостей. Проте ці процеси характеризуються деякою повільністю, суперечливістю, неоднозначністю, що негативно позначається на розвитку політичних відносин та суспільства в цілому.

Необхідно констатувати, що за роки незалежності політичне становище України остаточно так і не змінилося. І хоча державний устрій зазнає певних змін, якісні зрушення у функціях інститутів державної влади ще не відповідають вимогам часу.

Головна причина цих явищ полягає в тому, що в процесі реформування політичної системи суспільства не були чітко визначені ефективні критерії взаємодії влади і народу, недостатньо уваги приділялося розробці та впровадженню механізму відповідності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади ціннісним та ідеологічним переорієнтаціям українського суспільства. Політичні науки та суспільствознавство загалом мало вивчали проблеми, пов'язані з політичними процесами державотворення і політичними партіями.

Історичний досвід показує, що становлення сильних політичних партій та демократичних систем надзвичайно важливе для стабільного демократичного розвитку держави та утвердження в ній принципів і норм громадянського суспільства.

За цих умов виникає потреба в політичному реформуванні країни, яке має на меті зміцнення демократії, розширення громадянських прав й свобод людини та суспільства в цілому, перебудову і вдосконалення механізму народного представництва, підвищення легітимності діючої влади, розширення прав і повноважень територіальних громад як політичних чинників у здійсненні економічних реформ.

Для демократизації політичної системи сучасного українського суспільства силове протистояння між владою і опозицією вкрай небажане. Його необхідно спрямувати в цивілізоване русло, використовуючи посередниками переговорного процесу не політичні фігури, які дискредитували себе, та сили, що стоять за ними, а представників авторитетних суспільних демократичних сил - учених, політиків, письменників та ін.

Зміст сучасної концепції реформування політичної системи суспільства полягає у визначенні основних шляхів та засобів утвердження реальної демократії, формуванні інноваційних елементів структури державно-владних відносин: цивілізованої державності, досягненні злагоди і порозуміння між гілками влади, між владою, різними верствами населення та соціальними групами, громадсько-політичними рухами і партіями, подоланні протистояння між ними і розв'язанні конфліктів, оптимізації політичних процесів українського соціуму.

Для ефективної реалізації визначеної мети з модернізації політичної системи в Україні учасники "круглого столу" пропонують:

1. Зосередити увагу Президента України на визначенні та втіленні у життя стратегічних завдань розвитку держави, зміцненні її економічної та національної безпеки. Підвищити відповідальність Верховної Ради України та Президента України за формування професійного дієздатного уряду і виконання ним Програми діяльності. Наділити уряд відповідними повноваженнями та підвищити його відповідальність за стан справ в економічній, соціальній, гуманітарній і зовнішньополітичній сферах; забезпечити реальну незалежність судових органів від владних структур і прозорість їх діяльності, здійснити реформу правозахисних органів; посилити правову, соціальну та моральну відповідальність посадових осіб за становище в галузі, якою вони керують; запровадити жорстку систему контролю за використанням та заощадженням державних коштів.

2. Управлінням за питань внутрішньої політики державних адміністрацій усіх рівнів необхідно організувати роботу відповідних служб з метою підвищення ефективності аналізу об'єктивної інформації стосовно реального станови-

ща в суспільстві, потреб, інтересів громадян та соціальних груп, партій, рухів тощо.

3. Всебічно заохочувати активність громадян (через громадські організації та органи місцевого самоврядування) до реалізації їх конституційних прав, участі у здійсненні державної влади і контролю за нею. Водночас необхідно підвищити здатність політичної системи, державного управління до реагування та регулювання з метою координації поведінки індивідів та соціальних груп шляхом більш чіткого визначення норм, правил, регламентів та стандартів діяльності відповідних органів державної влади.

4. Суб'єктам державної влади та управлінських структур сконцентрувати зусилля на конверсійному процесі, тобто на засобах і функціях, що перетворюють вхідні фактори політичної системи у вихідні рішення суб'єктів управління. Для цього необхідно посилити їх нормотворчу функцію, що передбачає вироблення політики, вибір цілей і стратегії для її реалізації та розроблення необхідних законів щодо оптимізації функцій гілок державної влади. Зокрема, пропонується прийняти закон "Про Адміністрацію Президента України", який би чітко визначав її повноваження.

На "виході" політичної системи особливу увагу приділити функціям "застосування правил" (приведення правил та законів у дію) та "контролю за дотриманням правил" з метою виявлення фактів їх порушення, а також визначення відповідного покарання.

Не допускати втручання у внутрішні справи України іноземних держав і міжнародних організацій.

5. З метою підвищення ефективності політичної системи Кабінету Міністрів України, Головному управлінню з питань внутрішньої політики Адміністрації Президента України вжити комплекс заходів щодо професійно відповідного кадрового забезпечення цієї системи, що передбачають більш ефективний та якісний відбір і підготовку персоналу, який відіграватиме провідну роль у політиці. Цю роботу доцільно проводити на базі Української Академії державного управління при Президентові України та кращих гуманітарних вищих навчальних закладів України.

Грунтовна гуманітарна підготовка фахівців дасть змогу підвищити політичну культуру управлінських та керівних

кадрів, адекватно сприймати їм цінності і орієнтації політичної системи громадянського суспільства. Уряду України необхідно всебічно сприяти утвердженню державної української мови у політичному житті та політичній діяльності суб'єктів політичної системи, органів державної влади, політичних партій та в системі місцевого самоврядування.

Кабінету Міністрів України, Міністерству науки і освіти України відкрити вищий навчальний заклад (III-IV рівня акредитації) “Університет політики та політичних технологій”.

6. Для нарощування інтелектуального потенціалу українського суспільства Управлінню з гуманітарних питань Адміністрації Президента України, Міністерству освіти і науки України, Товариству “Знання” України забезпечити створення цілісної системи правової і політичної освіти громадян для формування громадянської свідомості та демократичної політичної культури. Необхідно організувати роботу консультативних та лекторських груп, які могли б роз'яснювати сучасну державну політику, сприяти встановленню зворотного зв'язку між громадянами та органами влади.

Кабінету Міністрів України, НАН України, Міністерству науки і освіти України створити Національний інститут політичних досліджень НАН України.

НАН України, Міністерству науки і освіти України започаткувати видання наукового журналу “Політичні науки в Україні”.

7. В умовах перехідного етапу розвитку українського суспільства необхідно посилити роль інституту президентства в системі державної влади України. Для цього потрібна імплементація результатів референдуму 2000 р. Підвищуючи ефективність функціонування політичної системи, важливо повноцінно реалізувати інтереси регіонів шляхом створення двопалатного парламенту та оптимального перерозподілу функцій центральних і місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Для уникнення протистояння виконавчої та законодавчої гілок влади остаточно зробити вибір такої форми правління в Україні, як президентсько-парламентська республіка, та здійснити її конституційне закріплення.

8. Органам державної влади оптимізувати відносини з громадськими організаціями, партіями, рухами, опозицією, ширше залучати їх до вироблення політичних і державних рішень, проводити систематичні консультації стосовно важливих стратегічних напрямів розвитку українського суспільства. Сприяти створенню противаг та запобіганню монополізації влади шляхом встановлення громадського контролю за її діями. Підтримувати і заохочувати різні форми політичної самоорганізації суспільства, участь громадян у реалізації важливих політичних рішень, зокрема через опитування громадської думки, референдуми, плебісцити тощо. З цією метою:

- прийняти закони про громадські об'єднання, про вибори народних депутатів та вибори депутатів до місцевих органів влади поки що на мажоритарно-пропорційній основі;
- визначити політико-правовим шляхом статус громадських організацій, стимулювати їх діяльність з боку держави;
- підтримуючи поліконфесійність, подолати протистояння в українському православ'ї, домогтися становлення єдиної помісної православної Церкви в Україні.

9. Науковцям та політикам зосередити увагу на дослідженнях актуальних проблем державотворення, реформування та розвитку політичної системи, формування громадянського суспільства, регіональної політики та місцевого самоврядування, на аналізі механізмів вироблення та впровадження державної політики, посиливши їх прогностичну спрямованість.

Розробити науково-обґрунтовану концепцію реформування політичної системи, виходячи з десятирічної практики становлення та розвитку політичних відносин в Україні та з урахуванням світового досвіду.

Залучити вчених різних галузей наук, представників політичних та управлінських, громадських інституцій до розроблення основних принципів, орієнтирів інтегративної ідеології, які відображали б інтереси різних верств суспільства.

10. Залучати на законодавчій основі представників політичної опозиції, засобів масової інформації до участі в діяльності владних інститутів, розроблення, прийняття державних законів і відповідальності за їх реалізацію. З цією метою прийняти закон про опозицію; організувати постійно діючі консультативні органи Національна асамблея, Про-

мадська рада, “круглий стіл” для організації зустрічей вищих посадових осіб держави, лідерів політичних партій, опозиційних рухів з обговорення і вирішення конфліктних питань суспільного розвитку; створити громадське телебачення в Україні.

11. Для підвищення ролі політичних наук в оптимізації державної політики створити на базі Української Академії державного управління при Президентові України Інститут (Центр) з аналізу державної політики та конфліктології, який би здійснював координацію наукових досліджень з політичних процесів та державної стратегії політичного розвитку України. Забезпечити його діяльність цільовим фінансуванням з Державного бюджету.

Враховуючи важливу роль політичних наук у розробці теоретичних засад розвитку політичної системи, стратегії і тактики формування демократичного, правового, громадянського суспільства та проектування соціальних й політичних технологій, надати Академії політичних наук статус державної.

12. Проаналізувати стан кадрового забезпечення в галузі політичних наук та виробити механізми задоволення потреб політичних інституцій у відповідних фахівцях.

Розвивати та вдосконалювати систему підготовки фахівців з питань державної політики (аналітик, експерт, радник, конфліктолог, політичний консультант). Запровадити нову спеціальність “Аналіз державної політики” (за фахом аналітик, експерт, консультант-конфліктолог).

13. Для оптимізації взаємодії між гілками влади та учасниками політичного процесу посилити увагу до пошуку ефективних шляхів проведення адміністративної реформи, коригування її концепції. Створити з представників громадськості Наглядову раду за модернізацією політичної системи суспільства та процесами здійснення адміністративної реформи.

<i>Леонід Шкляр.</i> Політична система України: етапи формування, стан та перспективи розвитку	49
<i>Марія Пірен.</i> Моральна і духовна елітаризація управлінської еліти структур політичної системи в Україні	56
<i>Віталій Скуратівський.</i> Соціально-економічні чинники зміцнення політичної стабільності українського суспільства	61
<i>Володимир Саламатов.</i> Хто у центрі “циклону”? (Конфліктні структури сучасного суспільства України)	66
<i>Микола Куксенко.</i> Формування політичної еліти - необхідна складова реформування політичної системи України	74
<i>Ярослав Бурч.</i> Політичні партії України у виборчому процесі на сучасному етапі	79
<i>Павло Кравченко.</i> Суспільно-політична активність населення: бажання і реалії	85
<i>Андрій Кондратюк.</i> Взаємозумовленість реорганізації політичного та адміністративного реформування в процесі становлення громадянського суспільства	88
ВІДНОСИНИ МІЖ ГЛІКАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ ОПТИМІЗАЦІЯ; ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І ОПОЗИЦІЇ	94
<i>Сергій Телешун.</i> Структурні елементи вертикалі політичної влади і реформа органів місцевого самоврядування	94
<i>Алла Погорелова.</i> Парламентаризм і культура демократії	100
<i>Анатолій Чабан.</i> Регіональні аспекти реформування політичної системи України (із практики роботи Черкаської облдержадміністрації)	106
<i>Валерій Шахов.</i> Поділ влади чи розподіл владних повноважень?	110
<i>Микола Обушний.</i> Внутріпартійний фракціоналізм у контексті єдності національно-демократичних сил України	115
<i>Наталія Плахотнюк.</i> Політизація Кабінету Міністрів України: можливі шляхи й проблеми	123

(1989-1991 роки) 138

ПРИНЦИПИ, ЦІЛІ І ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМИ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ
УКРАЇНИ: ПРОГНОЗОВАНА МОДЕЛЬ 144

Олександр Дергачов. Напрями і перспективи реформування
політичної системи на тлі міжнародних зобов'язань України 144

Петро Шляхтун. Порядок формування парламенту як ключова
ланка в удосконаленні політичної системи України 150

Володимир Кампо. Взаємовідносини центру і регіонів у світлі
концепції демократизації регіональної влади в Україні 157

Віталій Олуйко. Кадровий потенціал в регіонах України 163

Григорій Ситник. Проблема реформування політичної системи
України в контексті її політичної безпеки 170

Валерія Токовенко. Оптимізація взаємовідносин політичного
керівництва та державного управління в контексті реформування
політичної системи України 177

Іван Черленяк, Михайло Клян. Регіоналізація як системний
чинник реформування суспільно-управлінської системи 181

**СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ПОЛІТИЧНИХ
НАУК** 188

ДЕРЖАВОТВОРЧИЙ ПОТЕНЦІАЛ ВІТЧИЗНЯНИХ НАУК
ПРО ПОЛІТИКУ: ТЕНДЕНЦІЇ ДОСЛІДЖЕНЬ ЗА ДЕСЯТИРІЧЧЯ
НЕЗАЛЕЖНОСТІ, ПРОБЛЕМИ КООРДИНАЦІЇ, ПІДГОТОВКИ
НАУКОВИХ КАДРІВ 188

Валерій Ребкало. Політичні науки і суспільні процеси 188

Олег Лановенко. Загальна гуманітарна криза в Україні
і можливі стратегії її подолання 195

<i>Ніна Нижник</i> . Політична реформа і державне управління в Україні	199
<i>Василь Шамрай</i> . Основні напрями інформатизації державного управління в процесі реформування політичної системи в Україні	209
<i>Валерій Тертичка</i> . Про координацію досліджень у сфері аналізу державної політики як чинник оптимізації політичної системи України	217
ПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ ТА ПОЛІТИЧНІ НАУКИ В УКРАЇНІ: ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ТА ВЗАЄМОВПЛИВ	223
<i>Марія Логунова</i> . Психологічний фактор у процесі реформування політичної системи України	223
<i>Юрій Кальниш</i> . Провідні критерії системного підходу в науковому забезпеченні державної політики	227
<i>Тетяна Багаєва</i> . Зв'язки з громадськістю - універсальний управлінський ресурс інформаційного суспільства	231
ПЕРСПЕКТИВИ ПОЛІТИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ	235
<i>Віктор Погорілко</i> . Загальна характеристика перспектив політичного розвитку України: законодавче забезпечення та організаційні засади	235
<i>Ігор Смагін</i> . Українське законодавство як чинник формування суспільних цінностей	237
<i>Аріф Гулієв</i> . Конституційний статус глави держави в Україні та Азербайджані: до методології порівняльного аналізу	243
<i>Роман Алімов</i> . Роль процедурних механізмів у забезпеченні законності, порядку, демократії та захисті прав громадян	250
РЕКОМЕНДАЦІЇ “КРУГЛОГО СТОЛУ”	255

Наукове видання

**Концептуальні засади реформування
політичної системи в Україні.
Стан і перспективи розвитку політичних наук**

Київ, видавництво УАДУ

Відповідальна за випуск *Н.А. Гегеля*

Редактори: *Л.О. Баранов, В.Г. Шевельова,*

Л.К. Довніч-Мартиненко, І.А. Божко

Коректори: *Т.В. Пантелеймонова, Р.Р. Феліксова*

Комп'ютерна верстка *Ю.О. Куценко*

Підписано до друку 21.05.2001 р.

Формат 60 x 84 $\frac{1}{16}$. Тираж 500 пр. Обл.-вид. арк. 13,43.

Ум. друк. арк. 15,34. Папір офсет. № 1. Гарн. Таймс. Офс. друк.

Зам. № 08.

Видавництво Української Академії державного управління
при Президентіві України.

03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 446-94-36.

E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 24 від 31.03.2000.

Видруковано з оригінал-макета у видавництві
Української Академії державного управління
при Президентіві України.

03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20.