

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

О.І. Крюков, С.В. Майстро

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ
ПОЛІТИКИ Й УПРАВЛІННЯ**

Навчальний посібник

За загальною редакцією

д.держ.упр., проф. О.І. Крюкова, д.держ.упр., проф. С.В. Майстра

Харків 2016

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

О.І. Крюков, С.В. Майстро

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ
ПОЛІТИКИ Й УПРАВЛІННЯ**

Навчальний посібник

За загальною редакцією

д.держ.упр., проф. О.І. Крюкова, д.держ.упр., проф. С.В. Майстра

Харків 2016

УДК 321.01:352/354
ББК 66.01:67.99(2)06
К 84

Друкується за рішенням засідання
Вченої ради Національного університету
цивільного захисту України
Протокол № 10 від 25 квітня 2016 р.

Авторський колектив:

О.І. Крюков, доктор наук з державного управління, професор – передмова, теми 1, 3, 5, 9, 10, 11;

С.В. Майстро, доктор наук з державного управління, професор – теми 2, 4, 6, 7, 8, 12

Рецензенти: доктор філософських наук, професор І.Д. Денисенко, професор кафедри політології, соціології та культурології, декан факультету психології та соціології Харківського національного педагогічного університету ім. Г.С. Сковороди
доктор наук з державного управління, професор С.М. Домбровська, начальник навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України

Крюков О.І., Майстро С.В.

Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навч. посіб. /
К 84 О.І. Крюков, С.В. Майстро; за заг. ред. д.держ.упр., проф. О.І. Крюкова та д.держ.упр., проф. С.В. Майстра. – Х.: НУЦЗУ, 2016. – 185 с.
ISBN 978-617-619-023-3

У навчальному посібнику розглянуто сутність політики як суспільного явища, проаналізовано її типи і моделі, розглянуто взаємозв'язок між політикою й управлінням. Поглиблено й систематизовано знання про основні положення, концепції, проблеми та принципи політичної теорії, закономірності розвитку і принципи організації політичної сфери суспільства, функціонування політичних інститутів в умовах демократизації суспільства, місця та ролі особистості в політичному житті.

Навчальне видання призначене для слухачів магістерської підготовки всіх форм навчання зі спеціальності «Публічне управління та адміністрування», а також для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, студентів вищих навчальних закладів, аспірантів, докторантів та викладачів.

ISBN 978-617-619-023-3

УДК 321.01:352/354
ББК 66.01:67.99(2)06

© О.І Крюков, С.В. Майстро, 2016
© НУЦЗУ, 2016

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	6
Розділ 1. ПОЛІТИКА ЯК СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ	7
1.1 Сутність та різновиди політики	7
1.2 Структура і функції політики.....	10
1.3 Суб'єкт і об'єкт політики.....	11
1.4 Рівні існування політики в суспільстві.....	14
Розділ 2. ПОЛІТИЧНА ВЛАДА: ПРИРОДА, РЕСУРСИ, ЛЕГІТИМНІСТЬ	18
2.1 Влада як системоутворюючий чинник політичної системи.....	18
2.2 Основні концепції політичної влади.....	21
2.3 Форми та механізм політичної влади	23
2.4 Поняття легітимності та принцип поділу влади.....	25
Розділ 3. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	30
3.1 Основні етапи формування системи органів державної влади незалежної України.....	30
3.2 Інститут Президентства в Україні	35
3.3 Верховна Рада України.....	40
3.4 Кабінет Міністрів України.....	46
3.5 Судова система України.....	49
Розділ 4.СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	55
4.1 Теоретичні підходи до визначення державної політики	55
4.2 Зміст, функції, властивості та рівні реалізації державної політики.....	58
4.3 Сутність аналізу державної політики	59
4.4 Основні етапи вироблення державної політики	64
Розділ 5. ТИПИ, МОДЕЛІ ТА ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	68
5.1 Типи державної політики.....	68
5.2 Основні моделі досягнення державно-політичних процесів.....	72
5.3 Особливості та категорії проблем державної політики.....	80
5.4 Основні етапи аналізу проблем державної політики.....	84
Розділ 6. СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ Й ЕТИЧНІ	

АСПЕКТИ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	93
6.1 Українське суспільство як об'єкт аналізу державної політики.....	93
6.2 Лідер і керівник як об'єкт аналізу державної політики.....	97
6.3 Етичні аспекти аналізу державної політики.....	104
Розділ 7. ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ Й ПАРТІЙНІ СИСТЕМИ	
У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ	108
7.1 Поняття та класифікація політичних партій.....	108
7.2 Поняття і типологія партійних систем	112
7.3 Роль і функції партій у суспільно-політичному житті	113
7.4 Громадські об'єднання та рухи.....	116
Розділ 8. ВИБОРИ ЯК ОБ'ЄКТ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ	
ПОЛІТИКИ	126
8.1 Сутність, принципи та функції виборів.....	126
8.2 Виборчі системи: особливості, переваги, недоліки.....	130
8.3 Адміністративний ресурс у виборах та шляхи подолання його негативних проявів.....	133
Розділ 9. ПОЛІТИЧНА ЕЛІТА Й ПОЛІТИЧНЕ ЛІДЕРСТВО	
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	137
9.1 Еліти в політиці: поняття та еволюція теорій.....	137
9.2 Типологія політичних еліт.....	142
9.3 Сутність і теорії політичного лідерства	143
9.4 Класифікація та функції політичного лідерства.....	145
Розділ 10. ПОЛІТИЧНІ РЕЖИМИ ТА СВІТОВІ	
ПОЛІТИКО-ІДЕОЛОГІЧНІ ДОКТРИНИ В СИСТЕМІ	
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ	148
10.1 Поняття політичного режиму	148
10.2 Тоталітарний політичний режим.....	150
10.3 Авторитарний політичний режим.....	152
10.4 Демократичний політичний режим	153
Розділ 11. ДЕМОКРАТІЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ	
СУСПІЛЬСТВОМ	158
11.1 Поняття та роль демократії в політичному процесі.....	158
11.2 Основні ознаки та принципи демократичної організації суспільства.....	161
11.3 Становлення та розвиток демократії в сучасній Україні	167
Розділ 12. ПОЛІТИЧНА СВІДОМІСТЬ І ПОЛІТИЧНА	

КУЛЬТУРА В ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ	
ПРОЦЕСАХ.....	170
12.1 Сутність політичної культури.....	170
12.2 Типи та функції політичної культури.....	172
12.3 Політична свідомість: зміст, структура, типологія	175
12.4 Сутність політичної ідеології, її структура і функції.....	177
12.5 Політична культура сучасної України.....	179
ВИКОРИСТАНА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА.....	182

ПЕРЕДМОВА

В сучасних умовах розвитку суспільства гостро відчувається потреба у коректній, зваженій та науково обґрунтованій політиці. Складною проблемою, що потребує нагального розв'язання, є питання реального механізму провадження державно-політичних рішень. Але не менш необхідним є усвідомлення суспільством та істеблiшментом необхідності розробки і впровадження стратегічних рішень, що мають скласти основу довгострокової державної політики, яка окреслила б цілі та завдання, визначила напрям подальшого розвитку незалежної України.

Навколо питань належної взаємодії політики та державного управління виникає багато суперечок. Це пов'язано з багатоаспектністю та багатогранністю явища. У найзагальнішому вигляді політику визначають основні принципи, норми та діяльність зі здійснення державної влади. Сукупність цілей, завдань і функцій держави, що нею практично реалізуються, засобів і методів, які при цьому використовуються, віддзеркалюють сутність держави. Їх формування, правове закріплення здійснюється політичною системою та виражається державною політикою.

Цей навчальний посібник покликаний допомогти у вирішенні таких нагальних прикладних завдань як:

- створення систематизованого уявлення про витoki і зміст політичних вчень в їх історичному розвитку, розкриття цього розвитку як певної традиції політичного мислення;
- ознайомлення зі змістом адміністративної та політичної діяльності у сучасному публічному управлінні та адмініструванні;
- формування вміння і навичок використання концептуальних положень та методів наукового дослідження сучасної політичної науки для розробки технологій політичного процесу і прогнозування та вироблення оптимальних державних рішень з урахуванням специфіки політичного життя України;
- розкриття сутності ефективності й результативності державної політики, методи їх обчислення;
- визначення основних методів і засад аналізу державної політики.

Саме тому вивчення концептуальних засад взаємодії політики й управління, які базуються на суспільно-політичних цінностях і мають економічну основу для її впровадження, є важливим у процесі пізнання науки публічного управління та адміністрування.

РОЗДІЛ 1

ПОЛІТИКА ЯК СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

- 1.1. Сутність та різновиди політики.
- 1.2. Структура і функції політики.
- 1.3. Суб'єкт і об'єкт політики.
- 1.4. Рівні існування політики в суспільстві.

1.1 Сутність та різновиди політики

Об'єктом дослідження політології є *політика* – явище надзвичайно складне. За демократизації, гуманізації та індивідуалізації суспільного життя основним завданням політики має стати підвищення її ефективності й відповідальності.

Походження поняття «політика» здебільшого пов'язують із назвою однойменної праці давньогрецького мислителя *Аристотеля*, в якій він розглядав основи організації та діяльності держави, політичної влади.

Як відносно самостійна сфера суспільного життя, політика виникла водночас із соціальною, етнічною та релігійною диференціацією суспільства. Покликали її до життя ускладнення механізмів матеріального виробництва, культурний прогрес, зростання соціальної мобільності суспільства. Внаслідок цих об'єктивних процесів виокремилися групи людей з підвищеною конфліктністю, непримиренністю. Постала нагальна потреба в соціальній силі, здатній забезпечити реалізацію особистих, групових, суспільних інтересів, регулювання відносин між людьми для збереження цілісності суспільства. Тому політика заявила про себе як мистецтво суспільного існування, необхідний чинник збереження цілісності диференційованого суспільства.

Вислів *В. Черчилля*: “Навіть тоді, коли ми не цікавимося політикою, політика цікавиться нами”.

Дуже поширеною на Заході є думка про те, що політика, держава та уряд – це механізм, за допомогою якого вільні громадяни прагнуть задовольнити власні цілі та інтереси.

«Політика» є одним з найбільш неоднозначних термінів. Це виявляється насамперед у повсякденному житті, коли політикою називають будь-яку цілеспрямовану діяльність: мистецтво управління суспільством, громадську активність, сферу задоволення амбіційних і користололюбних прагнень людей тощо.

Узагалі існують два основних підходи до тлумачення терміна «політика»: з одного боку, це заняття малодостойне й цинічне, з іншого – високоморальне і творче, притаманне "справжнім аристократам духу", як казали древні.

Сучасні традиції вживання терміна «політика» започатковані античним (давньогрецьким) розумінням політики як вельми благородної справи – мистецтва державного управління, покликаного об'єднати суспільство навколо вищої його мети.

Неоднозначність побутових уявлень про політику пов'язана зі складністю й багатогранністю її виявів. Саме тому побутують різні наукові тлумачення, в яких політика постає як:

- одна зі сфер життєдіяльності суспільства;
- сфера виявлення інтересів соціальних груп, їх зіткнення і протиборства;
- спосіб певної субординації цих інтересів, підпорядкування їх найвищому началу, більш значущому й обов'язковому;
- рух соціальних груп, спільнот, які прагнуть здійснити свої інтереси через загальний інтерес, що набуває примусової форми для решти суспільства;
- чинник становлення людини як вільної, унікальної й неповторної;
- система певних суспільних відносин, взаємодія класів, націй, держав між собою і з владою;
- сукупність дій, заходів, установ, за допомогою яких узгоджуються інтереси різних верств населення;
- прагнення здобуття і використання державної влади, цілеспрямованого впливу на неї;
- участь у справах держави, у визначенні форм, завдань, змісту її діяльності;
- наміри, мета і способи дій правлячої еліти та її оточення;
- прояви хитрощів, обережності, таємничості, ухилянь, обачності.

Розглядаючи політику як сферу людської діяльності, можна тлумачити її трьома способами:

1. Політика як діяльність на етичних засадах

Ця традиція започаткована Аристотелем, який вважав, що кожна спільнота створюється з певною метою. Означена мета повинна перевищувати всі індивідуальні блага окремих людей. Цією метою є

справедливість або найвище благо для всіх. Виходячи з такого розуміння, домінантною рисою політики має бути мудрість, яка полягає в умінні обирати засоби для реалізації моральної мети.

2. Політика як засіб досягнення егоїстичних цілей

Характеризується як цинічне розуміння політики, яке проявляється в наступному: "мистецтво можливого", "після нас хоч потоп", виправдання збройної боротьби за "життєвий простір" та ін. Проте таке розуміння політики, де мета виправдовує будь-які засоби, не належить до визначальних традицій західної політичної культури, яку було започатковано ще за часів античності.

3. Ціннісно-нейтральне розуміння політики

Проявляється в раціональному, аналітичному тлумаченні політики як сфери діяльності, яка регулюється правовими, соціальними та психологічними нормами, які різняться залежно від того чи іншого суспільства.

Вказані варіанти інтерпретації політики не вичерпують багатоманітності її визначень, а лише відображають найважливіші з них. Узагальнюючи вищезазначені іпостасі політики, можна запропонувати її наступне визначення.

Функціонування політики розмежовують за різними критеріями:

1. За сферами суспільного життя:

- економічна;
- соціальна;
- культурна;
- національна;
- військова тощо.

2. За орієнтацією:

- внутрішня;
- зовнішня.

3. За масштабами:

- міжнародна;
- світова;
- локальна;
- регіональна.

4. За носіями й суб'єктами:

- політика держави;
- партії;

- руху;
- особи.

5. За терміном дії:

- короткострокова;
- середньострокова;
- довгострокова.

В цілому існують наступні підходи до визначення політики.

Директивний підхід

Політика – це постійне змагання одних за панування над іншими і мистецтво володарювання. Це постійний конфлікт, боротьба, в якій ті, що отримують владу, забезпечують собі контроль над суспільством.

Комунікативний підхід

Політика – це специфічний засіб комунікації людей, за допомогою якого з'ясовується мета спільноти, загальні інтереси суб'єктів взаємодії, розробляються спільні й обов'язкові правила поведінки. Політика – це “досконале спілкування” (Аристотель).

Функціональний підхід

Політика – це розподіл обов'язків і повноважень у цілісному суспільному організмі за умови їх узгодження. Це саморегульована система, що існує у певному суспільному середовищі й виконує сукупність функцій щодо його регулювання.

Біхевіористичний підхід

Політика – це боротьба за розподіл цінностей та ресурсів у суспільстві.

Формально-правовий підхід

Політика – це діяльність і вплив офіційних установ та впроваджених державою правових норм.

Отже, **політика** – це одна з найважливіших сфер життєдіяльності суспільства, взаємин різних соціальних груп та індивідів щодо утримання й реалізації влади задля здійснення своїх суспільно значущих інтересів і потреб, вироблення обов'язкових для всього суспільства рішень.

1.2 Структура і функції політики

Політика має складну *структуру*. Найчастіше виокремлюють у ній три головні елементи:

1. **Політичний інтерес** (внутрішнє, мотиваційне джерело політичної поведінки).

2. **Політичні відносини та політична діяльність** (відображають стійкий характер взаємодії суспільних груп між собою та з інститутами влади).

3. **Політична свідомість** (свідчить про принципову залежність політичного життя від свідомого ставлення людей до своїх владно значущих інтересів).

4. **Політична організація** (характеризує роль інститутів публічної влади як центрів управління й регулювання суспільних процесів). Охоплює такі елементи: сукупність органів законодавчої, виконавчої й судової гілок влади; партійні та громадсько-політичні інститути; групи тиску; громадські організації та рухи тощо.

У політології виокремлюють (здебільшого на загальнодержавному рівні) такі **функції політики**:

– задоволення владно значущих інтересів усіх груп і верств суспільства;

– раціоналізація конфліктів і протиріч, спрямування їх у русло цивілізованого діалогу громадян і держави;

– примус в інтересах окремих верств населення або суспільства загалом;

– інтеграція різних верств населення шляхом підпорядкування їхніх інтересів інтересам усього суспільства;

– соціалізація особистості (залучення її до складного світу суспільних відносин);

– забезпечення послідовності та інноваційності (оновлюваності) соціального розвитку як суспільства в цілому, так і окремої людини.

1.3 Суб'єкт і об'єкт політики

В основі різнобічних інтересів соціальних суб'єктів лежать різні потреби: економічні, соціальні, психологічні тощо. Останні породжують прагнення реалізувати зазначені потреби використанням політичної влади. Кожна соціальна група намагається впливати на форми політичної влади, конкретні напрями й методи її діяльності, аби остання відбивала інтереси саме цієї групи. Форма впливу може бути або безпосередньою, або через політичні партії, суспільні організації та рухи.

Зі сказаного випливає: **об'єктом політики** насамперед є влада. До неї прагнуть політичні сили, які відбивають інтереси тих чи інших соціальних груп суспільства.

Але якщо влада є самоціллю для певних політичних суб'єктів, це може спричинити серйозний конфлікт, оскільки суспільство не здатне нормально функціонувати, коли не враховуються інтереси інших політичних суб'єктів.

В окремі періоди історії боротьба за владу може виходити на перший план, однак після цього обов'язково настає період, коли сфера політики стає набагато ширшою й охоплює процеси функціонування та розвитку влади, впливу на економічні, соціальні, духовні процеси, що відбуваються в суспільстві.

Таким чином, констатуємо, що **об'єктом політики** в різних сферах суспільства є відносини соціальних груп із питань, життєво важливих для зазначених груп і суспільства взагалі, а також відносини між ними та державними інституціями. У першому випадку йдеться про такі поняття, як «власність», «влада», «морально-етичні норми», у другому – «форми й методи реалізації економічної, суспільної, соціальної політики» тощо.

Суб'єктом політики можуть бути особистість, організація або суспільна група, які здатні творити політику й ініціювати істотні зміни в політичних відносинах. (Під творенням політики розуміють постійну й певною мірою самостійну участь у політичному житті відповідно до власних і суспільних інтересів, вплив на поведінку та стан інших суб'єктів.)

Здатність творити політику характеризують терміном політична суб'єктність, яка залежить від об'єктивних можливостей діяти (обмежених структурою політичних сил і рівнем розвитку суб'єкта) і суб'єктивних можливостей (мотивації, знань, умінь, послідовності дій).

Суб'єктів політики можна класифікувати за розглянутими далі ознаками:

1. Інтересом, який вони прагнуть реалізувати через політичну владу:

- громадянське суспільство загалом;
- соціальні, етнічні та конфесійні групи;
- окремі особистості.

2. Соціально-становою приналежністю:

- стани (робітничий, селянський тощо);
- політичні лідери (еліта) станів.

3. Соціально – професійною приналежністю:

– громадяни, які мають політичні права і не є професійними політиками;

– громадяни, котрі тимчасово професійно здійснюють політичну діяльність як обрані до представницьких, виконавчих або судових органів влади;

– громадяни, які професійно здійснюють політичну діяльність (теоретичну чи практичну);

– громадяни, які працюють у державно-адміністративному апараті, що репрезентує державу.

4. Належністю до організованих етноконфесійних груп:

– етнополітичні об'єднання та рухи (домінуючих етносів чи національних меншин);

– конфесійно-політичні об'єднання та рухи.

5. Ступенем і мірою організованості:

– державні організації та інституції;

– політичні партії;

– громадсько-політичні організації, об'єднання, рухи;

– політичні блоки, фракції, угруповання.

Велика суспільна група стає суб'єктом політики за умов:

- міцних внутрішніх зв'язків і єдності;

- усвідомлення нею власного становища і спільних інтересів, а відтак відчуття самотності, співдружності, ідентифікації з групою, внутрішньої солідарності і т. ін.;

- організації, тобто координації керівними центрами поведінки та дій окремих територіальних, галузевих угруповань, течій, вікових, статевих, професійних та інших категорій.

Марксистська доктрина розглядала суспільне значення діяльності та сфери впливу індивідів і організації як віддзеркалення певного рівня самосвідомості й організованості великих суспільних груп, їхньої інтеграції, зв'язків конкретних людей і колективів з великою суспільною групою, а також співвідношення сил між різними групами (станами, верствами, національностями тощо).

В інших концепціях домінує, як правило, погляд, що зосереджується на особистості. Остання вважається реальним суб'єктом

політики, а колективні форми діяльності та впливу розглядаються як сукупність або сумарний вектор індивідуальних дій.

У *формально інституціональних концепціях* вирішальна роль відводиться політичним організаціям та інститутам – державним органам, партіям, об'єднанням, еліті, керівним групам. Свідомість суспільних груп тут розглядається як результат діяльності організацій та їх керівників, а маси – як об'єкт управління соціальними інститутами.

Отже, на цих підставах можна зробити висновки про нерівно-сильність різних суб'єктів політики. Зрештою, це зрозуміло. Надто нерівнозначними за функціями, роллю та формами участі в політичній діяльності є держави, народи, стани, партії, рухи, профспілки, політичні лідери та звичайні громадяни. Крім того, потрібно враховувати роль суб'єктів різного рівня організаційної ієрархії (соціальних інститутів, великих і малих груп, індивідів), різний рівень політичної суб'єктності або впливовості сил, які діють на одному й тому самому рівні. Загальновідомо, що є провідні суспільні групи, більш і менш впливові стани, рухи, партії, лідери і т. ін.

1.4 Рівні існування політики в суспільстві

В політичній науці розрізняють три *рівні існування політики*.

Мегарівень охоплює світовий політичний процес у всіх його взаємозв'язках і опосередкуваннях, весь геополітичний простір, міждержавні відносини і міжнародну політичну проблематику. На цьому рівні аналізується діяльність міжнародних суб'єктів політики та використовуються загальнофілософські методологічні підходи.

Макрорівень характеризує функціонування політики в національно-державному та регіональному масштабі. Об'єктом аналізу стають центральна і місцева влада. На цьому рівні застосовуються структурно-функціональний, системний, порівняльний, комунікаційний та інші методи дослідження.

Мікрорівень охоплює окремі організації-партії, профспілки, корпорації тощо. Це такий рівень аналізу політики, що є максимально наближеним до місцевого матеріалу, дозволяє проводити конкретні соціологічні дослідження і процедури: узагальнення статистичних даних, анкетування, контент-аналіз політичних документів (партійних програм, правових актів тощо).

Політика тісно пов'язана з різними сферами суспільного життя: *економікою, мораллю, правом, релігією, культурою, екологією тощо*.

Відносини між політикою та економікою, як доводять теоретичні розробки західних та вітчизняних політологів, слід розглядати не в розрізі залежності політики від економіки (марксистський підхід), а з огляду на їхню взаємозалежність і взаємопов'язаність.

У тісних відносинах перебуває *політика із суспільною мораллю*. Трагічні сторінки вітчизняної історії ХХ ст. свідчать: якщо політика нехтує загальнолюдськими цінностями на користь класових, групових, корпоративних інтересів, тоді різко деформується суспільна мораль. За сталінщини, наприклад, нормою вважали доноси, зраду друзів і родичів, зневажання людської гідності. Поєднання політики із загальнолюдською мораллю, характерне для демократичних країн, досягається консенсусом, компромісами, цивілізованим ставленням до опозиції, запереченням фанатичної жертвовності.

Взаємозалежність *політики і права* має суперечливу природу. З одного боку, право може бути використане проти політичних опонентів, стати знаряддям антидемократичної політики. З іншого – саме право визначає межі й можливості діяльності як опозиції, так і правлячих кіл, забезпечує стабільність політичного режиму.

Взаємозв'язок *політики та релігії* простежується в діяльності громадських об'єднань, політичних партій, програми яких містять релігійні ідеї або віровчення. Останнім часом зближення політичних і релігійних позицій, особливо в поліконфесійних суспільствах, до яких належить і Україна, відбувається довкола ідеї *екуменізму* – єднання зусиль усіх конфесій для досягнення соціальних суспільних і політичних цілей, спрямованих на консолідацію й забезпечення добробуту суспільства.

Невід'ємним спрямуванням діяльності будь-якої держави є *культурна політика*, покликана задовольняти культурні потреби широких мас населення, сприяти культурному прогресу шляхом цілеспрямованого розвитку науки, освіти, літератури, мистецтва, засобів масової інформації.

Важливого значення в сучасних умовах набуває *екологічна політика* – система заходів, здійснюваних державою з метою збереження довкілля й захисту природи. Екологічна політика ґрунтується на природоохоронному законодавстві, рівень якого значною мірою

визначає її ефективність. Важливим напрямом екологічної політики є пошук і впровадження нових природозберігаючих технологій. Для України серйозними проблемами є фінансування природоохоронних заходів, відшкодування заподіяних громадянам збитків тощо. Отже, всі сфери суспільного життя не тільки активно впливають на політику, а є об'єктами свідомого політичного керівництва й управління.

За сучасних умов суспільно-політичного розвитку, коли людство віднайшло потужні демократичні регулятори політичних відносин і політичної діяльності, політика покликана бути засобом регулювання економічних, соціальних і духовних відносин, орієнтувати розвиток суспільства на мінімальну конфліктність і максимальну життєздатність суспільних процесів.

Сучасною політичною наукою та всією громадсько-політичною думкою сформовано чіткі *засади демократичної політики*:

- оптимальне поєднання класового й загальнолюдського, універсального й національного;
- гуманістична спрямованість, подолання технократизму, насильства, злочинності;
- демократизм і моральність у здійсненні політики;
- громадянськість і патріотизм.

Під час вироблення та реалізації політики важливо враховувати такі основні чинники:

- конкретно історичні умови розвитку соціуму, геополітичні умови й географічне розташування держави;
- рівень участі чи відчуження населення щодо влади й державно-суспільних справ;
- спрямованість національної ментальності, рівень розвитку політичної та правової свідомості;
- етнонаціональний і демографічний чинники суспільного розвитку;
- відповідність політичних ідеалів і завдань історичній традиції, політичним цінностям певного суспільства, а також принципам гуманізму й соціальної справедливості;
- реальна міжнародна ситуація і ставлення до держави світової громадськості.

Перехід до чесної та гуманної політики є складним і тривалим процесом, тісно пов'язаним із корінними змінами у свідомості мас. Особливо це стосується тих країн, які перебувають на стадії переходу від тоталітаризму до демократії, від закритих до відкритих суспільств.



Основні поняття

Політика, категорії функціонування політики, об'єкт та суб'єкт політики, функції політики, політична сфера, політичні відносини, методи політичної науки, рівні політики, демократична політика, екуменізм, культурна політика, політична система, політична організація суспільства, підсистеми політичної системи.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. Дайте визначення сутності політики та охарактеризуйте різновиди політики.
2. Наведіть структуру політики та дайте характеристику функцій політики.
3. Що таке суб'єкт та об'єкт політики, як вони співвідносяться?
4. Охарактеризуйте рівні існування політики в суспільстві.
5. Сформулюйте основні засади демократичної політики.

РОЗДІЛ 2

ПОЛІТИЧНА ВЛАДА: ПРИРОДА, РЕСУРСИ, ЛЕГІТИМНІСТЬ

- 2.1. Влада як системоутворюючий чинник політичної системи.
- 2.2. Основні концепції політичної влади.
- 2.3. Форми та механізм політичної влади.
- 2.4. Поняття легітимності та принцип поділу влади.

2.1 Влада як системоутворюючий чинник політичної системи

Влада є однією з фундаментальних засад політичного розвитку суспільства. Вона має правовий, економічний, духовно-ідеологічний характер, існує скрізь, де наявні будь-які стійкі об'єднання людей, тісно пов'язана з політичною сферою, є засобом здійснення і способом утвердження певної політики. Політична влада виникла раніше за владу державну і визначає реальну здатність соціальної групи чи індивіда виявляти свою волю. Вона є невід'ємною складовою загального визначення влади як форми соціальних відносин, якій властивий всеохоплюючий характер, здатність проникати в усі сфери людської діяльності.

Будь-яка система має системоутворюючий компонент. Для політичної системи ним є *політична влада*. Вона інтегрує всі елементи системи, навколо неї точиться політична боротьба, вона – джерело соціального управління, яке, у свою чергу, є засобом здійснення влади. Отже, влада є необхідним регулятором життєдіяльності суспільства, його розвитку та єдності.

Галузь політичної науки, яка досліджує владу, називається *кратологією*, а вчені, які аналізують її, – кратологами. Політологи по-різному тлумачать поняття «влада». Найприйнятнішим є визначення її як здатності, права і можливості розпоряджатися ким-небудь або чим-небудь, вирішально впливати на долі, поведінку та діяльність людей за допомогою авторитету, волі, примусу, сили тощо.

Політична влада – здатність і можливість здійснювати визначальний вплив на діяльність, поведінку людей та їх об'єднань за допомогою волі, авторитету, права, насильства; організаційно-управлінський та регулятивно-контрольний механізм здійснення політики.

Більшість вчених вважає, що джерелом влади є політичне панування, яке постає як панування інтересу, має багато форм, основною з яких є влада. У політичній практиці інколи помилково тлумачать навпаки: що влада – джерело панування. Автори таких тлумачень не враховують, що для завоювання влади необхідно спершу стати реальною політичною панівною силою і завоювати владу, а далі – закріпити своє панування.

Поняття “**політична влада**” є ширшим від поняття “**державна влада**”:

По-перше, політична влада виникла раніше від державної – ще в додержавну добу.

По-друге, не кожна політична влада є владою державною (наприклад, влада партій, рухів, громадських організацій), хоча будь-яка державна влада – завжди політична.

По-третє, державна влада – специфічна: тільки вона володіє монополією на примус, правом видавати закони тощо. Проте, окрім примусу, вона послуговується іншими засобами впливу: переконанням, ідеологічними, економічними чинниками тощо.

Державна влада – вища форма політичної влади, що спирається на спеціальний управлінсько-владний апарат і володіє монополією на видання законів, інших розпоряджень і актів, обов’язкових для всього населення.

Державна влада функціонує за політико-територіальним принципом. Це означає, що вона не визнає ніяких родових відмінностей, а закріплює населення за певною географічною територією і перетворює його у своїх підданих (*монархія*) або у своїх громадян (*республіка*). Державна влада – суверенна, тобто верховна, самостійна, повна і неподільна в межах державних кордонів та незалежна і рівноправна в зовнішніх зносинах.

Загалом проблема теоретичного аналізу політичної влади полягає у з’ясуванні трьох питань:

- **сутність влади** (кому вона служить?);
- **зміст влади** (у чиїх руках перебуває?);
- **форма влади** (як вона організована, якими є апарат і методи її здійснення).

Характеристика політичної влади потребує розгляду питання про її суб’єкт і об’єкт.

Суб'єкт політичної влади. Ним є джерело активної предметно-практичної політичної діяльності, спрямованої на об'єкт. Існує думка, що поняття “суб'єкт влади” і “носій влади” нетотожні. Суб'єкт влади – це соціальні групи, насамперед панівні класи, політичні еліти, окремі лідери; носії влади – державні та інші політичні організації, органи і установи, утворені для реалізації інтересів політичне домінуючих соціальних груп. Такий поділ є відносним. Побутує й інша класифікація владних суб'єктів. Згідно з нею суб'єкти влади умовно поділяють на первинні та вторинні:

1. Первинним суб'єктом за республіканського, демократичного правління є народ – носій суверенітету і єдине джерело влади в державі. Він здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Поняття «народ» є неоднорідним: *основними* суб'єктами влади є великі групи населення, об'єднані спільністю корінних інтересів і цілей; *неосновними* – невеликі етнічні групи, релігійні громади тощо.

2. Вторинні суб'єкти носіїв влади – малі групи, представницькі колективи, партії, асоційовані групи, групи партикулярних (приватних, неофіційних) інтересів тощо. *Суверенним суб'єктом* політичної влади є громадянин держави, наділений конституційними правами та обов'язками. Суттєву роль у владних відносинах відіграють *політичні лідери*. Наслідки їхньої політики, як відомо, різні: прогресивні й регресивні, плідні та безплідні, благополучні і трагічні. І, нарешті, *сукупним (колективним)* носієм політичної влади є сама політична система суспільства як спосіб організації й розвитку соціальних спільнот і їх стосунків.

Об'єкт політичної влади. Це явища і процеси політичної сфери, на які спрямована дія суб'єктів політики. До розуміння об'єкта влади треба підходити діалектично, оскільки певні суб'єкти й об'єкти влади можуть мінятися місцями залежно від обставин і ролі. Скажімо, класи, соціальні групи, етнічні спільноти, окремі громадяни, громадсько-політичні організації є суб'єктами або носіями політичної влади; водночас вони і стосунки між ними є об'єктами владного впливу. До об'єктів політичної влади відносять також усі сфери суспільного життя – економічну, духовну, соціальну, науково-технічну тощо, суспільство загалом.

2.2 Основні концепції політичної влади

На сьогодні в науковій літературі існує понад 300 визначень влади. Існування багатьох концепцій влади є свідченням творчих пошуків і водночас недостатньої вивченості проблеми.

Нормативно-формалістична концепція. Згідно з нею джерелом і змістом влади є система норм, передусім, правових. Інколи цю концепцію називають *легітимістською* (лат. *legitimus* – законний). Вона виходить з того, що закон виступає і як правовий, і як моральний чинник, який має юридичну силу. Глибокі історичні корені цієї обставини породили легітимізм як політичну концепцію, головна ідея якої полягає в абсолютизації правових норм влади. Як політична доктрина вчення постало в IX–III ст. до н. е. за існування абсолютної монархії. Тоді державна влада реалізовувала абсолютну владу правителя, діяла деспотично, а в управлінні була вкрай бюрократизованою. Нині в демократичних державах легітимізм базується на звеличенні закону – основної регулюючої норми.

Органістична концепція. Її змістом є різні версії *функціоналізму, структуралізму й солідаризму*, що визначають загальносуспільні функції влади, які применшують або ігнорують її класовий характер. Наприклад, за структурно-функціоналістською теорією влада – це особливий вид відносин між управляючими і підлеглими. Роль особи в політичній системі чітко визначена: підтримка існуючої суспільної системи.

У річищі органістичної концепції влади перебуває й *елітна теорія влади*. Виникнення її обґрунтовується існуванням у суспільстві еліти (франц. *elite* – краще, добірне, вибране), покликаної управляти масами людей неелітного стану, усіма соціальними процесами в суспільстві (італійські вчені Моска, Парето, німецький дослідник Міхельс та ін.). Щодо розуміння сутності еліти нині немає одностайності. Одні відносять до неї найактивніших у політиці, інші – високопрофесійних чи багатих осіб. Так чи інакше, ця концепція утверджує винятковість носіїв влади, вважаючи еліту суто політичним явищем, незалежно від сфери впливу. Однак історичний прогрес вона розглядає як сукупність циклів зміни пануючих еліт (“колообіг еліт”). Ця концепція вважає ідею народного суверенітету утопічним міфом (один з її постулатів наголошує, що народ відсторонений від влади), стверджує, що соціальна нерівність – основа

життя. Стрижнем теорії еліт є абсолютизація відносин владарювання одних і підкорення інших. Влада виникає як іманентна (внутрішньо зумовлена) властивість постійно існуючої в суспільстві еліти. Правда, деякі західні дослідники критикують цю теорію за те, що вона не враховує існування “середнього класу”, який становить більшість населення розвинутих суспільств, нівелюючи їхню соціальну поляризованість та елітність.

Суб’єктивно-психологічна концепція. Вона пояснює владу як вроджений інстинктивний потяг людини до влади, панування аж до агресії. Серед доктрин – *біхевіористська теорія влади*. Вона орієнтує на дослідження індивідуальної поведінки людей у сфері владних відносин, а прагнення до влади проголошує домінуючою рисою людської поведінки і свідомості. Владу тлумачить і як мету, і як засіб. Згідно з поглядами американського політолога Г. Лассуела, будь-який вплив на політику прирівнюється до прагнення влади. У політиці все є владою, а будь-яка влада є політикою. До суб’єктивно-психологічного напрямку примикає *іструменталістський підхід до розуміння влади* – зведення її до використання певних засобів, зокрема насильства і примусу тощо.

Індивідуалістично-соціологічна концепція. Її прихильники розглядають владу як гру інтересів – особистих суперечностей між свободою одних та її обмеженнями щодо інших. Цю “гру” забезпечують угоди, переговори. Її успіх залежить від здібностей, волі, гнучкості суб’єктів, правил “політичної гри” тощо.

Марксистська концепція влади. Беручи за основу передусім економічні інтереси, що визначають зміст і форму реалізації класових інтересів, вона тлумачить політичну владу як панування певного класу. За Марксом, той клас, який володіє засобами виробництва, а отже, й більшою частиною національного багатства, диктує свою волю в суспільстві. У його руках державна влада, що захищає його ж інтереси.

Нині популярною є *реляціоністська теорія влади* (П. Блау, Дж. Картрайт та ін.), яка тлумачить владу як міжособистісні стосунки, що дають змогу здійснювати вольовий вплив на індивіда і змінювати його поведінку. Тому американський соціолог П. Блау визначає владу як здатність одного індивіда (чи групи) нав’язувати свою волю іншим, не нехтуючи такими засобами, як страх, покарання тощо.

2.3 Форми та механізм політичної влади

Основними формами політичної влади є:

- панування;
- політичне керівництво;
- управління.

Панування – це абсолютне чи відносне підкорення одних людей (соціальних груп) іншим.

Політичне керівництво й управління реалізуються через прийняття стратегічних і тактичних рішень до об'єктів влади, через організацію, регулювання та контроль їх розвитку. Але практика владарювання свідчить про існування некоректних, а подекуди й аморальних форм та засобів: підкуп, обман, обіцянки, шантаж, штучні перешкоди, популізм тощо. Усе це завдає шкоди істинній демократії, підриває престиж влади, викликає до неї недовіру народу, загрожує соціальними конфліктами.

Форми політичної влади розрізняють і за критерієм головного суб'єкта правління. До них належать:

- **монархія** – єдиновладне (абсолютне чи з конституційним обмеженням) спадкоємне правління однієї особи (монарха);
- **тиранія** – одноосібне деспотичне правління внаслідок насильницького захоплення влади;
- **аристократія** – влада кращих, тобто верхівкової, знатної, привілейованої групи;
- **олігархія** – влада небагатьох багатих;
- **тимократія** – особлива форма олігархії, за якою державна влада належить привілейованій більшості, яка володіє високим майновим цензом, часто – військовою силою;
- **теократія** – влада церкви;
- **охлократія** – влада натовпу, що спирається не на закони, а на миттєві настрої та примхи юрби, яка часто піддається впливові демагогів, стає деспотичною і діє тиранічно;
- **демократія** – влада народу на основі закону та забезпечення прав і свобод громадян.

Сучасні дослідники виокремлюють ще владу **партократії** (партійної верхівки, номенклатури), **бюрократії** (панування вищого державного чиновництва, засилля надцентралізованості й заформалізованості в державі), **технократії** (вирішальний вплив у суспі-

льстві здійснює науково-технічна еліта; панування технологічного мислення).

Політична влада втілюється через **механізм владних відносин**. Польський політолог **Є. Вятр** запропонував таку його структуру:

- наявність у владних відносинах не менше двох партнерів;
- волевиявлення володаря здійснюється у вигляді певного акту, який передбачає санкції за непідкорення його волі;
- обов'язкове підкорення тому, хто здійснює владу;
- соціальні норми, що закріплюють право одних видавати акти, інших – їм підкорятися (правове забезпечення).

Такий механізм владних відносин, чітко працюючи, забезпечує оперативність і дієвість взаємозв'язку суб'єкта й об'єкта, реалізацію функцій. Такими **функціями** є:

1. **Інтегративна** (полягає в об'єднанні соціально-політичних сил суспільства);

2. **Регулятивна** (спрямовує політичну волю мас на регулювання життєдіяльності суспільства, правотворчість);

3. **Мотиваційна** (формування мотивів політичної діяльності, передусім загальнозначущих);

4. **Стабілізуюча** (націленість на стійкий розвиток політичної системи, громадянського суспільства).

Вдосконалення і демократизація політичного управління передбачає пошук нових способів реалізації влади і певні вимоги до неї. З огляду на це російський політичний мислитель **І. Ільїн** (1882–1954) сформулював **шість аксіом державної влади**:

1. **Державна влада не може належати нікому, крім тих, хто має правове повноваження**. Правосвідомість вимагає, щоб влада сприймалась не як сила, яка породжує право, а як правочинне повноваження. Право народжується не від сили, а тільки від права і завжди від природного права. Влада, яка не має правової санкції, не має й правового виміру.

2. **Державна влада в межах кожного політичного союзу повинна бути одна**. Вона – єдине організоване волевиявлення, яке впливає з єдності права. В кожному політичному союзі державна влада, незважаючи на принцип її поділу, за своєю суттю і метою єдина. Наявність двох державних влад свідчить про існування двох політичних союзів.

3. Влада має здійснюватися людьми, які відповідають високому етичному й політичному цензу. Влада без авторитету гірша, ніж явне безвладдя. Народ, який принципово заперечує правління кращих, є ганебним натовпом, а демагоги – його провідниками.

4. Політична програма володарюючих може передбачати лише заходи, які мають загальний інтерес. Адже державна влада покликана утверджувати природне право, а воно збігається із загальними інтересами народу і кожного громадянина.

5. Політична програма влади має охоплювати заходи і реформи, які реально можна втілити в життя. Неприпустимо вдаватися до утопічних, нездійснених програмних накреслень.

6. Державна влада принципово пов'язана розподільчою справедливістю. Однак влада має право і зобов'язана відступати від неї тоді, коли цього вимагає національно-духовне буття народу.

Практика політичного життя засвідчує, що ігнорування цих аксіом призводить до кризи державної влади, дестабілізації суспільства, конфліктних ситуацій, які можуть переростати навіть у громадянську війну.

2.4 Поняття легітимності та принцип поділу влади

Легітимне ставлення до правових норм країни – одне із сучасних уявлень про сутність влади, за якої правові норми мають демократичний зміст і впливають із суверенітету народу як абсолютно-го першоджерела закону.

Легітимність політичної влади – форма підтримки, виправдання правомірності застосування влади і здійснення правління державою або окремими її структурами та інститутами.

Легітимність не є синонімом законності, оскільки політична влада не завжди спирається на право й закони, але завжди користується певною підтримкою принаймні частини населення.

Основними джерелами легітимності, як правило, виступають **три основні суб'єкти:**

- населення;
- уряд;
- зовнішньополітичні структури.

Різні можливості політичних суб'єктів підтримувати певну систему правління передбачають різні типи легітимності влади. Найвідомішою є **класифікація типів влади**, запропонована **М. Вебером:**

- **традиційний**, який спирається на віру у святість традицій і право володарювати тих, хто одержав владу за цією традицією;

- **харизматичний** (грец. *charisma* – милість, благодать, Божий дар, винятковий талант), оснований на вірі в надприродну святість, героїзм чи інші виняткові чесноти володаря і створеної або отриманої ним влади;

- **раціональний (легальний)**, що ґрунтується на вірі в законність існуючого порядку, професіоналізм владних структур.

Легітимність має властивість змінювати характер і ступінь підтримки влади та її інститутів. У зв'язку з цим можна говорити про кризи легітимності.

Криза легітимності – зниження реальної підтримки органів державної влади чи правлячого режиму в цілому, яке впливає на якісні зміни їхніх ролей і функцій.

У сучасних умовах суспільно-політичного розвитку кризи легітимності спричинені нездатністю органів влади здійснювати свої функції, нелегітимними формами насилля над людьми, неспроможністю уряду адаптуватися до динамічної зміни умов суспільного розвитку, руйнуванням конституційного порядку, розривом між конституційними нормами та практикою їхнього втілення, відсутністю серйозних структурних змін.

Сучасний російський політолог **Олександр Соловйов**, узагальнивши теоретичний і практичний досвід, запропонував такі **шляхи і засоби виходу із кризових ситуацій**:

- підтримка постійних контактів з населенням;
- проведення роз'яснювальної роботи щодо своїх цілей;
- посилення ролі правових методів досягнення цілей та постійне оновлення законодавства;
- врівноваженість гілок влади;
- виконання правил політичної гри без ущемлення інтересів сил, які беруть у ній участь;
- організація контролю з боку організованої громадськості за різними рівнями державної влади;
- зміцнення демократичних цінностей у суспільстві;
- подолання правового нігілізму населення тощо.

Домінуючим принципом механізму функціонування державної влади є принцип її поділу. Основоположниками **теорії поділу влади**

вважають англійського філософа *Д. Локка* і французького просвітителя, правника, філософа *Ш. Монтеск'є*, хоча цю ідею висловлював ще давньогрецький історик *Полібій*.

За цією теорією, для правильного та ефективного функціонування держави мають існувати незалежні одна від одної законодавча, виконавча та судова влади. Це створює систему “*стримувань і противаг*” проти посилення однієї гілки влади, зосередження влади в одному центрі, зловживання нею, сприяє продуманості, зваженості, балансу в прийнятті рішень, а відтак і дієвості політичного керівництва та управління. Відповідно формується особливий механізм забезпечення свободи і незалежності окремого індивідуума, його захисту.

Носієм законодавчої влади, як відомо, є вищий представницький державний орган – парламент; *виконавчу владу здійснюють* – президент, уряд, міністерства і відомства, державно-адміністративні установи; *судову владу* – незалежні суди, підпорядковані тільки закону.

Уперше така система влади була законодавчо закріплена в *Конституції США (1787)*. Зафіксована вона була і в *Конституції Української козацької республіки в 1710 р. (Конституція гетьмана П. Орлика)*. Принцип поділу влади вже закріплений у більшості конституцій країн світу. Утвердився він і в Україні.

Нині говорять і про владу засобів масової інформації, називаючи її “*четвертою владою*”, а також про “владу” громадської думки тощо. Французький соціолог *Р. Арон* вважає, що влада не є глобальним, неподільним монолітом – вона розпорошена серед численних суб’єктів, інституцій. Однак практика знає політичні системи, які функціонують в умовах єдності влади. У цих системах влада (переважно виконавча) зосереджена в одних руках (політичної партії, воєнної еліти тощо) і підпорядковує собі всі інші гілки, які діють формально. Це стає можливим за тоталітарних або жорстких авторитарних режимів (фашистські, напівфашистські, воєнні диктатури, абсолютні деспотичні монархії тощо).

Існує суспільно-політична течія, яка заперечує будь-яку форму політичної, економічної й духовної влади, – *анархізм*. Він не визнає державу як форму організації суспільства, обстоює нічим не обмежену свободу людини як самоціль.

Такі ідеї існували ще в політичній думці давнього світу. Першим вдався до аналізу політичних та економічних форм анархізму наприкінці XVIII ст. англійський письменник *Вільям Годвін*. Як суспільно-політична течія анархізм формувався в 40–70-х роках XIX ст. у країнах Західної Європи. Провідні його теоретики – *П.-Ж. Прудон, М. Штірнер, М. Бакунін, П. Кропоткін*.

Невизнання анархізмом політичної влади як важливого і необхідного інституту суспільного життя неминуче призводить до заперечення влади загалом і демократичних форм її реалізації зокрема. Однак анархізм спродукував і деякі актуальні навіть для сьогодення ідеї, заперечуючи деспотизм, культ одноосібного правління, пригнічення особистості, обстоюючи ідеал взаємодопомоги й солідарності людей, регулюючи можливості самоорганізації й саморегуляції тощо.

Отже, політична влада, її механізм реалізації мають: забезпечити законні права громадян, їх конституційні свободи; утверджувати право як стрижень суспільних відносин і самим вміти підкорятися праву; виконувати функції розбудови держави (господарські, культурні, соціальні тощо).



Основні поняття

Влада, типи влади, воля до влади, суб'єкт влади, ресурси влади, поділ влади, суверенітет, легітимність влади, криза легітимності, джерела легітимності, харизма, демократія, трансформація влади, законодавча влада, виконавча влада, судова влада.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. Розкрийте зміст влади як системоутворюючого чинника політичної системи.
2. Назвіть основні концепції політичної влади.
3. Охарактеризуйте форми та механізм політичної влади.
4. Дайте визначення поняття «легітимність» та охарактеризуйте принципи поділу влади.

5. Поняття політичної системи суспільства відображає єдність двох сторін політики: дії й організації. Надайте розуміння цього судження.

6. Які фактори і чому впливають на ефективність політичної системи?

7. Які системоутворюючі засади та основні функції політичних систем Ви б виділили?

8. Що лежить в основі типології сучасних політичних систем суспільства?

9. Політична система – це діалектична єдність ідеологічного, функціонального, регулятивного та інституційного чинників. Чи Ви згодні з таким висновком? Ваш коментар.

РОЗДІЛ 3

СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

3.1. Основні етапи формування системи органів державної влади незалежної України.

3.2. Інститут Президентства в Україні.

3.3. Верховна Рада України.

3.4. Кабінет Міністрів України.

3.5. Судова система України.

3.1 Основні етапи формування системи органів державної влади незалежної України

Система органів державної влади незалежної України пройшла у своєму розвитку кілька основних етапів.

Перший етап (1990 – 1991 рр.) – юридичне закріплення державності України та формування нових органів влади.

Впродовж 1988 – 1989 рр. масово виникають неформальні організації, які очолюють цей процес: Українська Гельсінська спілка (сформувалась на базі Гельсінської групи), Товариство української мови ім. Т. Г. Шевченка, товариство “Меморіал” та інші.

У вересні 1989 р. була створена найбільш масова демократична організація “Народний рух України за перебудову”, яку очолив І. Драч. Рух швидко еволюціонував від поміркованої лояльної до влади організації до антикомуністичної, головною метою якої став вихід України з СРСР, усунення комуністичної партії від влади та відновлення української державності. Рух також сприяв активізації суспільно-політичного життя, характерними особливостями якого стали політичні дискусії, мітинги, страйки і демонстрації.

Все це привело до розхитування СРСР, послаблення позицій комуністичної партії в суспільстві, почався вихід комуністів з її рядів.

У 1990 р. після видалення статей з Конституції СРСР про “керуючу і спрямовуючу роль КПРС” та прийняття Верховною Радою УРСР постанови **“Про порядок реєстрації громадських об’єднань”**, починається становлення в Україні багатопартійної системи. Постали Українська республіканська партія, Демократична партія України, Партія Зелених України, Соціалістична партія України, Ліберально-демократична партія та ін. – усього в 1990 р. було створено 16 політичних партій.

Важливою подією 1990 р. стали порівняно демократичні вибори до Верховної Ради УРСР. Із 150 законодавчих актів, прийнятих цією Верховною Радою в 1990 р., особливо значною стала затверджена 16 липня **“Декларація про державний суверенітет України”**. Її прийняття стало першим кроком на шляху здобуття Україною незалежності.

Демократично налаштовані сили в Україні дедалі активніше виступали проти перебування республіки у складі СРСР, за українську державну самостійність. Питання про долю СРСР та позиції союзних республік щодо цього значно посилювало соціально-політичну напругу в суспільстві. В березні 1991 р. було проведено всесоюзний референдум, на який було винесено питання: **“Чи вважаєте Ви необхідним збереження Союзу Радянських Соціалістичних Республік як оновленої федерації рівноправних суверенних республік, в якій повною мірою гарантуватимуться права і свободи людини будь-якої національності?”** Верховна Рада УРСР внесла до бюлетенів додаткове питання: **“Чи згодні Ви з тим, що Україна має бути у складі Союзу радянських суверенних держав на засадах Декларації про державний суверенітет України?”** На перше запитання **“Так”** відповіли 70,2 %, на друге – 80,2 % громадян України, що взяли участь у референдумі.

Використовуючи результати цього референдуму, противники утворення на основі союзних республік незалежних держав – реакційні сили в Москві (так званий ДКНС) у ніч на 19 серпня 1991 р., тобто напередодні підписання Союзного Договору, ізолювали М. Горбачова на його кримській дачі та усунули його від влади. Проти заколотників рішуче й безкомпромісно виступив Б. Єльцин, кваліфікувавши їхні дії як правореакційний антиконституційний переворот. Українське керівництво, зокрема Верховна Рада, яку очолював у той час Л. Кравчук, зайняло вичікувальну позицію. Вимоги демократичної частини депутатського корпусу про необхідність скликання позачергового засідання Верховної Ради України були зігноровані.

Тільки тоді, коли московський заколот фактично було придушено, українське керівництво почало діяти. 24 серпня 1991 р. Верховна Рада України прийняла **“Акт проголошення незалежності України”**.

Акт незалежності України, Декларація про державний суверенітет та два референдуми – можна назвати дійсним проявом демократії в Україні.

Другий етап (з грудня 1991 р. по червень 1995 р.) – формування основ державно-владної системи України.

Недотримання принципу поділу функцій влади в перші роки незалежності Української держави зумовило затяжну політичну кризу, яка знайшла принаймні часткове розв’язання в Конституційному договорі між Верховною Радою України та Президентом України “Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України”, який було підписано 8 червня 1995 р. (так звана “мала конституція”).

Весь час відбувалося “перетягування” владних повноважень між Президентом, урядом та парламентом, хоча Президент був і главою державної виконавчої влади.

Третій етап – становлення політичної системи – почався із затвердження Конституції України в 1996 р. У результаті багатьох компромісів між Президентом і парламентом відбувається утвердження нової системи розподілу владних повноважень між органами законодавчої, виконавчої та судової влади.

Незважаючи на те, що Конституція була визначена європейською спільнотою однією з найдосконаліших, у процесі практичної реалізації Основного Закону виникло багато проблем, тому впродовж 2001–2004 рр. в Україні з’явилося багато проектів конституційної реформи. Лише в результаті кризи, яка виникла в ході підбиття підсумків другого туру президентських виборів 2004 року, Верховна Рада ухвалила зміни до Конституції.

Четвертий етап розпочався після набуття чинності змін до Конституції України. 8 грудня 2004 року Верховною Радою було прийнято **Закон України “Про внесення змін до Конституції України”** (реєстр. №2222-15), який передбачав суттєвий перерозподіл повноважень між вищими органами державної влади України і мав би запровадити дієву систему стримувань і противаг, збалансувати обсяг повноважень, закріплених відповідно за Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України. Вищезазначений закон набув чинності 1 січня 2006 року.

Основною метою конституційної реформи у сфері державно-владних повноважень її ініціатори визначили перерозподіл повноважень між Президентом і парламентом та Президентом і урядом, а саме:

розширення кадрових і контрольних повноважень Верховної Ради України, а саме – посилення впливу парламенту на формування та діяльність Кабінету Міністрів України за рахунок обмеження відповідних прав глави держави у відповідній сфері. Зокрема перехід до формування уряду виключно “коаліцією депутатських фракцій у Верховній Раді України, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України” (або фракцією, до складу якої входить більшість народних депутатів) тощо;

- посилення ролі Кабінету Міністрів України у здійсненні виконавчої влади;

- зменшення впливу Президента на діяльність уряду та органів виконавчої влади.

За задумом ініціаторів реформи, оптимальний перерозподіл повноважень у трикутнику “президент–парламент–уряд”, згідно з поправками до Конституції, мав забезпечити:

а) чітку, прозору ідентифікацію виборцями політичної сили, що відповідає за державну політику;

б) коопераційний зв’язок між законодавчою та виконавчою гілками влади для динамічного і послідовного прийняття та впровадження державно-управлінських рішень, системності у прийнятті законів та на їх основі – підзаконних актів;

в) стабільну, послідовну роботу уряду: забезпечення балансу між його захищеністю від кон’юнктурних змін у розкладі політичних сил і можливістю притягти його до політичної відповідальності.

Поряд з цими завданнями конституційні зміни мали досягти і ряду інших цілей, основними з яких є:

- взаємна відповідальність парламентської більшості та Кабінету Міністрів України перед суспільством;

- забезпечення політичної структурованості, фракційної дисципліни в парламенті та припинення практики частих міжфракційних переходів;

- відмежування діяльності, пов’язаної зі статусом народного депутата України, від інших видів діяльності, зокрема – підприємницької;

- вирішення проблеми багаторазового застосування Президентом України права вето щодо прийнятих парламентом законів;

- розширення повноважень Рахункової палати шляхом надання їй можливості здійснювати контроль не лише за використанням коштів державного бюджету України, але і за їх надходженням та ін.

Що стосується ряду інших важливих проблем – приведення системи адміністративно-територіального устрою, систем місцевого та регіонального самоврядування, перегляду функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій, – то відповідні питання мали б бути врегульовані іншим **Законом “Про внесення змін до Конституції України”**.

Але впровадження конституційних змін зазнало чимало труднощів. Ситуація, що склалася в Україні після парламентських виборів 2006 року, є яскравим прикладом незавершеності процесу втілення у життя конституційної реформи. Неузгодженість і фрагментарність внесених до Конституції поправок, які приймалися у пришвидшеному порядку, у ситуації глибокої політичної кризи, і були підпорядковані ситуативним мотиваціям окремих політичних угруповань, залишили відкритими ряд питань щодо практичного здійснення нової системи поділу функцій влади, призвели до численних дисбалансів у політичній системі і ставлять під сумнів ефективність запровадженої форми правління в цілому.

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

30 вересня 2010 р. Конституційний суд України оголосив рішення про неконституційність внесених 8 грудня 2004 р. змін до Конституції та відновив положення Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. Згодом Парламент прийняв новий Закон про Кабінет Міністрів України, а також зміни до Регламенту Верховної Ради та інших законів, що були спрямовані на приведення правової

основи у відповідність до положень Конституції 1996 р. Логікою посилення авторитарної влади в Україні характеризувалися й “місцеві вибори 2010”.

За висновками експертів Європейської комісії, ряд проведених в Україні конституційних змін надала більш широким повноважень Президентіві та послабила парламентський контроль за виконавчою владою. Венеціанська комісія встановила, що Конституція 1996 р. не забезпечує достатнього контролю та балансу влади та підштовхує українську владу до початку всеохоплюючого процесу конституційної реформи.

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

- персоніфікований, пов'язаний з утвердженням харизматичної особистості;
- системний, пов'язаний з поверненням командно-адміністративних засад у державному управлінні.

Таким чином, у нашій державі сформувалась досить демократична і певною мірою ефективна система органів державної влади. Завдання полягає в тому, щоб і надалі удосконалювати діяльність державно-владних структур, шукати найбільш оптимальні механізми їх взаємодії.

3.2 Інститут Президентства в Україні

На початку 1990-х років Україна, як і всі пострадянські та постсоціалістичні країни, стала перед вибором, яку політичну модель доцільно розбудовувати в державі. Більшість науковців, політиків дійшли висновку – інститут президентства історично виправдав себе в багатьох країнах світу.

У своєму розвитку інститут президентства пройшов кілька етапів.

Перший етап (1991 – 1995 рр.). У цей період відбулося закладення основ для функціонування напівпрезидентської (президентсько-парламентської) форми правління.

Президентська посада вперше з'явилася в Україні згідно із Законом УРСР від 6 липня 1991 р. **“Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР”**. Тоді ж було прийнято Закон **“Про вибори Президента Української РСР”**.

Перші вибори Президента у незалежній Україні відбулися 1 грудня 1991 р. Всього на найвищу посаду претендувало 6 кандидатів: Л. Кравчук, В. Чорновіл, В. Гриньов, Л. Лук'яненко, Л. Табурянський, І. Юхновський. Першим Президентом України, обраним на загальних виборах, став Л. Кравчук, якого підтримала більш як половина населення країни вже в першому турі.

Згідно із законодавством Президент проголошувався главою держави і главою виконавчої влади.

Другий етап (1995 – 1996 рр.). Період наближення вітчизняного владного механізму до президентської форми правління відповідно до Конституційного договору між Верховною Радою України та Президентом України від 8 червня 1995 року.

Серед основних повноважень Президента України за Конституційним договором можна назвати: право призначати Прем'єр-міністра; право формувати уряд; право призначати та звільняти вище командування Збройних Сил; подання кандидатури для призначення Верховною Радою Голови Конституційного Суду; право призначати половину складу Конституційного Суду; право подавати кандидатури для призначення Верховною Радою на посади голови Верховного Суду, голови Вищого арбітражного суду, голови Національного банку України; створення, реорганізація та ліквідація міністерств, відомств та інших органів державної виконавчої влади; скасування актів центральних та місцевих органів державної виконавчої влади; управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності, та інші.

За Конституційним договором політична система України отримала “сильного” Президента та “слабкого” Прем'єр-міністра. Так, за ст. 30 Конституційного договору “Прем'єр-міністр організує та координує роботу уряду, діючи в межах, визначених Президентом”.

Третій етап (1996 – 2004 рр.). Це період повернення до президентсько-парламентської форми. Конституційний договір, ухвалений у Києві 8 червня 1995 р., завершувався визнанням необхідності прийняття нової Конституції в термін не пізніше одного року з дня підписання цього документа. Верховна Рада ухвалила Конституцію України 28 червня 1996 р.

Нова Конституція України формально виводить Президента України за межі виконавчої влади взагалі та уряду зокрема. Стаття 102 Конституції визначає Президента главою держави, тобто він є

уособленням держави і державної влади в цілому, а не якоїсь її окремої гілки, що обумовлено колом повноважень, його роллю та місцем у політичному житті суспільства. Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.

Проаналізувавши коло повноважень Президента України за Конституцією, можна констатувати – Основний Закон створює правове поле, згідно з яким глава держави залишається домінуючим елементом вітчизняної політичної системи. Цьому навіть не заважає факт виведення Президента за межі виконавчої влади.

На президентських виборах 1999 р. переможцями першого туру вийшли Л. Кучма і П. Симоненко з результатами – 36,49% та 22,24% відповідно. У другому турі переміг Л. Кучма з результатом 56,25% (15870722 голоси).

Останнім часом йде посилення президентських інституцій, зокрема однієї з найважливіших – Адміністрації Президента. Високий рівень владних повноважень, сконцентрованих у руках Л. Кучми, зумовив перетворення цього допоміжного органу на потужну інституцію, через яку і з допомогою якої він здійснював безпосередню виконавчу владу в державі.

Впродовж 2001 – 2004 рр. з'явилося дуже багато проектів конституційної реформи і зміни повноважень Президента зокрема. Але лише гостра політична криза, яка розгорнулася у країні під час виборчих перегонів 2004 р., особливо після другого туру президентських виборів, змусила основні політичні сили звернутися до питання перегляду повноважень Президента України.

Закон України “Про внесення змін до Конституції України” №2222-15 від 8 грудня 2004 р. був компромісом між різними політичними акторами, представленими у Верховній Раді. Вказаний Закон виступив умовою й одночасно гарантом проведення повторного голосування 26 грудня 2004 р. Зміни в Законі передбачили суттєвий перерозподіл повноважень між гілками влади і розбудову парламентарсько-президентської моделі.

Четвертий етап (2004 – 2010 рр.). Прийняття проекту конституційної реформи, змістом якої є перехід України від президентсько-парламентарської до парламентарсько-президентської республіки.

Запроваджена у 2006 р. політична реформа суттєво вплинула на роль і місце інституту президентства у сучасній політичній системі України.

Обмеження ролі Президента України полягало в наступному:

1. Президент став залежним від Верховної Ради щодо визначення кандидатури на посаду Прем'єр-міністра (ст. 85 Конституції України).

2. Президент України втратив своє право відправлення Прем'єр-міністра у відставку. Відповідно до ст. 87 Конституції України лише Верховна Рада України може прийняти резолюцію недовіри Кабінету Міністрів України.

3. Скоротився вплив Президента на призначення міністрів. Лише Міністр оборони та Міністр закордонних справ призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України (ст.106 Конституції), інші члени Кабінету Міністрів призначаються Верховною Радою за поданням Прем'єр-міністра України. Відповідно Президент втратив право і на звільнення міністрів.

4. Суттєво обмежено вплив Президента на діяльність Кабінету Міністрів. За новими повноваженнями він матиме право лише призупиняти дію актів Кабінету Міністрів України (а не скасовувати, як раніше) з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо визначення їх конституційності.

Попри вищевказані обмеження, за Президентом України збережено досить широке коло повноважень.

1. Президент після реалізації конституційної реформи значною мірою впливатиме на діяльність Кабінету Міністрів України через:

а) призначення Президентом голів місцевих державних адміністрацій, хоч і “за поданням Кабінету Міністрів України”. Так звані “губернатори” призначаються і звільняються саме указами Президента України;

б) видання указів з питань зовнішньої політики та національної безпеки, охорони прав і свобод громадян (оскільки під поняття “національної безпеки” і “охорони прав і свобод громадян” підпадають будь-які сфери суспільного життя, Президент впроваджуватиме свою політику через свої укази і може не враховувати позицію Кабінету Міністрів);

в) непідконтрольність Кабінету Міністрів голови СБУ, міністрів закордонних справ та оборони, які призначаються і звільняються без участі уряду;

г) також важливим є те, що Президент України, згідно з Конституцією, “зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів

невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності”.

2. Приховані резерви політичного впливу є в Президента при внесенні кандидатури для призначення Верховною Радою на посаду Прем'єр-міністра України. Політична реформа передбачає, що “кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій”, і потім ця кандидатура затверджується Верховною Радою.

3. Розгляд питання відповідальності Кабміну може ініціюватися як парламентом, так і Президентом.

4. Важливе місце займає Президент і в законодавчому процесі. В Конституції зазначено: “Законопроекти, визначені Президентом України як невідкладні, розглядаються Верховною Радою України позачергово”. Кабінет Міністрів такої прерогативи щодо законопроектів не має.

5. Розширено можливості Президента для розпуску Верховної Ради. Якщо в редакції зразка 1996 року Президент може припинити повноваження Верховної Ради лише в тому випадку, коли протягом 30 днів чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися, то, згідно з новою редакцією ст. 90, Президент України має право достроково припинити повноваження Верховної Ради, якщо:

а) протягом одного місяця у Верховній Раді України не сформовано коаліцію депутатських фракцій відповідно до ст. 83 Конституції України;

б) протягом шістдесяти днів після відставки Кабінету Міністрів України не сформовано персональний склад Кабінету Міністрів;

в) протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися.

Однак саме рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України приймалося Президентом України не самостійно, а лише після консультацій з Головою Верховної Ради, його заступниками та головами депутатських фракцій у Верховній Раді.

Реформа 2005 р. ввела таку форму правління, коли Президент і надалі наділений досить широкими конституційними повноваженнями, а уряд, який уже спирається на парламентську більшість, не має достатніх конституційних важелів, притаманних урядам європейських держав.

П'ятий етап (з 2010 року – лютий 2014 року. Конституційний суд скасував політреформу 2004 року і повернув у дію Консти-

туцію 1996 року. Рішення, яке оголосив голова Конституційного Суду Анатолій Головін, складається з чотирьох пунктів:

1. Визнати таким, що не відповідає Конституції (є неконституційним), Закон України “Про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року №2222-IV” у зв’язку з порушенням конституційної процедури його розгляду та прийняття.

2. Закон України “Про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV” втрачає чинність з дня ухвалення Конституційного Суду цього рішення.

3. Згідно з частиною 2 ст. 70 Закону України “Про Конституційний Суд” покласти на органи державної влади обов’язок щодо невідкладного виконання цього рішення стосовно приведення нормативно-правових актів у відповідність до Конституції України від 28 червня 1996 року в редакції, що існувала до внесення до неї змін Законом України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року №2222-4.

4. Рішення Конституційного Суду є обов’язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржено.

Таким чином форма правління в Україні перетворилася з парламентсько-президентською на президентсько-парламентську.

До Конституційного Суду надійшло подання 252 народних депутатів про конституційність цього закону.

Шостий етап (травень 2014 року – дотепер) характеризується достроковими президентськими виборами та процесом внесення змін до конституції.

Таким чином, інститут президентства в Україні перебуває у стані безперервної трансформації, детермінуючи зміст та інтенсивність перебігу політичного життя країни.

3.3 Верховна Рада України

Вищим органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада (парламент) України. Доцільно виділити п’ять основних етапів у становленні і розвитку українського парламентаризму.

Перший етап (1990–1994 рр.). В 1990 р. було обрано Верховну Раду УРСР, яка продовжила свої повноваження за часів незалежної України та офіційно визнана Верховною Радою України I скликання.

Верховна Рада I скликання прийняла цілий ряд законодавчих актів, які мали основоположний характер у здійсненні зовнішньої і

внутрішньої політики, серед них – Декларація “Про державний суверенітет України”, “Акт проголошення незалежності України” та інші. Проте парламент не зміг ухвалити закони, що забезпечили б сталий розвиток економіки країни.

На період проголошення незалежності Верховна Рада діяла на підставі Конституції УРСР 1978 р. і Тимчасового регламенту засідань Верховної Ради Української РСР, затвердженого постановою від 22 травня 1990 р.

Чимало функцій Верховної Ради виконували інші державні органи. Так, Закон України від 18 листопада 1992 р. визначив, що строком до 21 травня 1993 р. Кабінет Міністрів має повноваження видавати декрети у сфері законодавчого регулювання з питань щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального і культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці й ціноутворення.

В середині 1993 р. виникла парламентсько-президентська криза, наслідком якої стали дострокові вибори Верховної Ради України і Президента України в 1994 р.

Другий етап (1994–1996 рр.) Етап розпочався з парламентських виборів у 1994 р. і завершився ухваленням Конституції України в червні 1996 р. Вибори до Верховної Ради II скликання у березні 1994 р. відбувалися за мажоритарною системою і мали демократичний характер. До парламенту були обрані представники різних політичних та ідеологічних течій, зокрема – представники 13 політичних партій. Водночас наступна діяльність Верховної Ради засвідчила, що вона не змогла вирішити належним чином проблеми соціально-економічного розвитку. В цей період загострилося протистояння між новообраним Парламентом та Президентом України навколо визначення конституційного обсягу повноважень кожного з цих інститутів влади в державно-політичній системі України.

Тривалий і конфліктний процес узгодження позицій між Президентом і Верховною Радою завершився 8 червня 1995 р. прийняттям Конституційного договору. Згідно з Договором, Верховна Рада втратила частину повноважень, закріплених Конституцією 1978 р., зокрема право затверджувати запропоновані Президентом кандидатури на посади Прем’єр-міністра, міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ, а також право самостійно

призначати Генерального прокурора України, голову Служби безпеки України, голову правління Національного банку України та ін.

Перебіг подій після прийняття Конституційного договору засвідчив, що цей документ не вирішив головної проблеми – суперечностей між Парламентом і Президентом. Це прискорило розробку проекту Конституції України.

Важливим результатом конституційного процесу стало прийняття 28 червня 1996 р. Конституції України, згідно з якою Верховна Рада закріпила якісно нову організацію державної влади – поділ її на законодавчу, виконавчу та судову.

Верховна Рада України, за Конституцією, остаточно втратила колишній статус найвищого органу державної влади, але вперше набула всіх основних рис статусу парламенту України – єдиного загальнонаціонального, представницького, колегіального, виборного, однопалатного, постійно діючого органу законодавчої влади України. Новий конституційно-правовий статус Верховної Ради України суттєво відрізняється від встановленого Конституцією України 1978 р. та Конституційним договором від 8 червня 1995 р.

Повноваження Верховної Ради України визначені ст. 85 Конституції України. До них, зокрема, належали: внесення змін до Конституції України; прийняття законів; затвердження Держбюджету України; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів; надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра; усунення з посади Президента в порядку імпічменту; призначення третини складу Конституційного Суду України та ряд інших. Прогресивними стали законодавчі процедури та розгляд законопроектів у Верховній Раді України.

Зокрема у ст. 77 Конституції України визначено, що чергові вибори до Верховної Ради України відбуваються в останню неділю березня четвертого року повноважень Верховної Ради України; позачергові вибори призначає Президент України, і проводяться вони в період 60 днів з дня опублікування рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради; Верховна Рада є повноважною за умови обрання не менш як 2/3 її складу (ст. 82 Конституції України).

Верховна Рада України успадкувала свою структуру від Верховної Ради УРСР, тобто залишилась однопалатним парламентом. Верховна Рада працює сесійно.

Третій етап (1996–2002 рр.). Етап розпочався після ухвалення Конституції України в 1996 р. Ключовою ознакою етапу є продовження конфлікту між Парламентом і Президентом України Л. Кучмою, що виявлявся в постійних спробах перерозподілу повноважень між главою держави та Верховною Радою через внесення змін до Конституції, прийняття законів, що реалізують її положення. Прогресивним кроком у розвитку українського парламентаризму стало вдосконалення виборчої системи та перехід до змішаної виборчої системи, на основі якої було сформовано половину парламенту навесні 1998 р.: з 450 депутатів – 225 обираються в одномандатних виборчих округах на підставі відносної більшості (мажоритарна система), а 225 – за списками кандидатів у депутати від політичних партій, виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на підставі пропорційного представництва (пропорційна система)[0, с. 184–201].

На початок роботи першої сесії у Верховній Раді утворилися вісім фракцій політичних партій і блоків, що подолали 4%-вий бар'єр. В парламенті були представлені Комуністична партія України (КПУ), Народний Рух України (НРУ), блок Селянської партії України (СелПУ) і Соціалістичної партії України (СПУ), Партія зелених України, Народно-демократична партія України, ВО "Громада", Прогресивна соціалістична партія України, Соціал-демократична партія України (об'єднана). Утворення груп і фракцій відбувається як за ідеологічною, партійною, так і за регіональною та корпоративною ознаками.

Політична структуризація Верховної Ради за ознакою "ліві – неліві політичні сили" поступово відходить на другий план – актуальності набуває поділ по лінії "пропрезидентські – антипрезидентські сили". Стійка більшість політичних сил так і не була утворена, вона мала переважно ситуативний характер – політична структура Верховної Ради була вкрай нестабільною. Це пояснюється, зокрема, відсутністю у потенційної більшості важелів впливу на формування уряду та впливом глави держави на формування фракцій (груп) у парламенті.

Четвертий етап (2002 – 2004 рр.) Етап розпочався з обранням у березні 2002 р. Верховної Ради IV скликання. Його завершення пов'язане з обранням нового Президента України В. Ющенка та прийняттям змін до Конституції у грудні 2004 р.

На початку роботи новообраної Верховної Ради в ній нараховувалося шість фракцій, що відповідало кількості партій і блоків, які подолали виборчий бар'єр.

Ключовою ознакою цього етапу еволюції парламенту була зміна характеру стосунків між опозиційною частиною парламенту та Президентом, загострення боротьби між ними, зумовлене наближенням президентських виборів 2004 р.

П'ятий етап (2004 – 2012 рр.). Згідно із внесеними до Конституції корективами, повноваження глави держави і парламенту перерозподіляються на користь останнього. **Закон України “Про внесення змін до Конституції України”** суттєво розширює насамперед кадрові й контрольні повноваження парламенту. Зокрема парламент дістав такі кадрові повноваження:

а) висунення кандидатури для призначення на посаду Прем'єр-міністра України, призначення Прем'єр-міністра України за поданням Президента України;

б) призначення за поданням Президента України Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України, звільнення їх з посад (ст. 83 Конституції України);

в) призначення за поданням Прем'єр-міністра України всіх членів Кабінету Міністрів (крім, відповідно, міністрів оборони та закордонних справ), голови Антимонопольного комітету України, голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, голови Фонду державного майна України, звільнення відповідних осіб з посад;

г) призначення на посаду та звільнення з посади за поданням Президента України голови Служби безпеки України;

д) надання згоди на призначення на посаду та звільнення з посади Президентом України Генерального прокурора України, висловлення недовіри Генеральному прокуророві України, що має наслідком його відставку з посади;

е) прийняття відставки Прем'єр-міністра України, Кабінету Міністрів України в цілому та окремих членів Кабінету Міністрів України;

є) право на призначення на посади і звільнення з посад третини складу Конституційного Суду України тощо. Інші зміни Конституції у сфері законодавчої влади:

1. Збільшується строк повноважень Верховної Ради з чотирьох до п'яти років.

2. Закон “Про внесення змін до Конституції України” суттєво розширив підстави дострокового припинення повноважень народних депутатів України. Зокрема, з метою забезпечення політичної структуризації парламенту, запобігання міжфракційним переходам народних депутатів України, у Законі було закріплено принципово нове положення, відповідно до якого невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або вихід народного депутата України зі складу такої фракції має наслідком дострокове припинення його повноважень на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення.

Однак підставою дострокового припинення повноважень народного депутата є лише його невходження або вихід за власним бажанням зі складу фракції. Таким чином, формально залишаючись членом фракції, депутат може не бути ним фактично – брати участь у засіданнях іншої фракції, голосувати всупереч інтересам своєї фракції тощо. Вітчизняна практика функціонування Верховної Ради п’ятого скликання підтверджує цю тезу.

Ряд конституційних поправок є процедурно не визначеними, зокрема щодо процедур формування парламентських коаліцій, процесу проходження кандидатури Прем’єр-міністра, формування Кабінету Міністрів та інші. Приміром, Конституція України не дає відповіді на запитання: як має діяти парламент, якщо Президент України не вносить подання про призначення Прем’єр-міністром України особи, кандидатура якої була висунута коаліцією депутатських фракцій.

За результатами чергових виборів до Верховної Ради, які відбулися у березні 2006 р. за пропорційною виборчою системою, до парламенту потрапило 5 політичних партій і блоків: Партія регіонів, БЮТ, Блок “Наша Україна”, СПУ та КПУ. Після тривалих перемовин щодо утворення парламентської більшості з чіткою антипрезидентською позицією виступають Партія регіонів, СПУ, КПУ, об’єднані в Антикризову коаліцію. Впродовж першої половини 2007 року в державно-владному трикутнику “Верховна Рада – Кабінет Міністрів – Президент” не вдалося досягти конструктивної взаємодії, наслідком чого стала політична крива і серія указів Президе-

нта про розпуск Верховної Ради. Позачергові вибори були призначені на вересень 2007 р.

Шостий етап (2012 р. – початок 2014р.). Вибори 2012 р. відбувалися на основі нового закону “Про вибори народних депутатів України” від 17 листопада 2011 р. Верховна Рада ввела пропорційно-мажоритарну виборчу систему на парламентських виборах з підвищенням прохідного бар’єра з 3% до 5% без участі у виборах блоків. Відповідно до закону 225 депутатів Ради обиралися за пропорційною системою в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками від політичних партій. Ще 225 парламентаріїв обиралися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних округах. Висувалися кандидати по мажоритарних округах партіями або шляхом самовисування. При цьому той самий кандидат міг бути включений і в партійний список, і висунутий від мажоритарного округу.

Сьомий етап (початок 2014 р. – дотепер) характеризувався президентськими та парламентськими виборами.

Однак, крім прогресивних здобутків українського парламентаризму, виявилися й недоліки, зумовлені незавершеністю концепції конституціоналізму, серед яких наступні: недостатнє обґрунтування ролі та місця парламенту в системі органів державної влади; нерегульованість відносин окремих гілок влади та органів державної влади, яку, на жаль, не пододала конституційна реформа.

3.4 Кабінет Міністрів України

Проблема інституціалізації виконавчої гілки влади та нормативного визначення механізмів й організаційних форм здійснення притаманних їй функцій у системі поділу влади в незалежній Україні й до сьогодні залишається однією з найважливіших у політико-правовій сфері.

Після набуття чинності **Закону Української РСР “Про зміни і доповнення Конституції Української РСР у зв’язку із вдосконаленням системи державного управління”** від 21 травня 1991 р. Кабінет Міністрів Української РСР став найвищим органом державного управління. Але найвищою посадовою особою Української держави і главою виконавчої влади проголошувався Президент.

Інформуючи про подальше реформування в системі виконавчої влади, потрібно відзначити наступні кроки.

Важливим етапом у подальшому реформуванні в системі виконавчої влади і становленні українського уряду була постанова Кабінету Міністрів від 8 липня 1993 р., коли було затверджено Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України та його Президії. Український уряд поступово трансформувався від адміністративно-командної системи управління державою до демократичного виконавчого інституту влади, який забезпечував здійснення державної політики та виконання законодавства.

Значною віхою в інституціалізації Кабінету Міністрів було підписання Конституційного договору, за яким було визначено, що уряд України – Кабінет Міністрів – є центральним колегіальним органом державної виконавчої влади, підпорядкованим Президентові України і відповідальним перед ним.

Відповідно до положень статей 85, 106 та 114 Конституції 1996 року Кабінет Міністрів формується наступним чином. Глава уряду – Прем'єр-міністр України – призначається Президентом за згодою більше ніж половини від конституційного складу Верховної Ради України, а персональний склад Кабінету Міністрів призначається главою держави за поданням Прем'єр-міністра. Останнє положення є аналогічним і щодо призначення керівників інших структур виконавчої влади – центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій. Таким чином, очевидною є визначальна роль Президента України в цих процесах.

Розділ VI Конституції регламентував основні повноваження Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій. Зокрема відповідно до ст. 116 Конституції уряд мав забезпечувати державний суверенітет і економічну самостійність України, розробляти проект закону про Державний бюджет України, виконувати його та подавати про це звіт Верховній Раді, створювати рівні умови розвитку всіх форм власності, здійснювати управління об'єктами державної власності згідно із законом, забезпечувати проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування.

Вітчизняна система конституційних стримувань і противаг, за Конституцією 1996 року, у питанні формування виконавчої влади полягала у наступному. Кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра

Президент обирає на свій розсуд, але призначити його міг тільки за згодою парламенту. Відповідно члени уряду призначалися Президентом за поданням Прем'єр-міністра, але програма сформованого таким чином кабінету підлягала схваленню парламентом – у протилежному разі уряд не міг приступити до виконання своїх обов'язків. При цьому у своїй відставці уряд був залежним як від парламенту, так і від особистого рішення Президента.

У зв'язку з цим постає питання щодо структури вищої виконавчої влади в Україні. Слід зазначити, що проблема числа і статусу фактичних володарів вищої виконавчої влади особливого значення набуває саме в умовах змішання елементів президентства і парламентаризму. У цьому разі виконавчу гілку влади фактично очолюють два органи – Президент, який обирається народом, і уряд, сформований сумісними зусиллями глави держави і парламенту. Відповідно, й в Україні за Конституцією 1996 року дуалізм виконавчої влади проявлявся у наявності її “складного центру”. При цьому відношення суб'єктів, що очолювали виконавчу гілку влади, до неї не було однаковим: якщо уряд входив до неї як орган, формально проголошений вищим органом виконавчої влади, то Президент – лише функціонально, завдяки своїм повноваженням у сфері виконавчої влади.

Оскільки розділ Конституції про Кабінет Міністрів був не в змозі охопити всі аспекти його діяльності, які потребували законодавчого регулювання, Конституція передбачала прийняття окремого закону щодо цього питання.

Незважаючи на певні упущення, прийняття Конституції стало важливим етапом у розвитку інституту виконавчої влади, оскільки було визначено основні принципи і напрями роботи Кабінету Міністрів України. Подальша практика впровадження положень засвідчила, що Основний Закон не врегулював чимало особливостей роботи виконавчої влади.

Закон “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 року вніс зміни до порядку формування та функціонування Кабінету Міністрів та центральних органів публічної адміністрації.

9 грудня 2010 року Президент України оптимізував систему центральних органів виконавчої влади. У 2011 році процес оптимізації продовжився, що знайшло своє відображення в указах Президента.

Усіх керівників центральних органів виконавчої влади, відповідно до конституції, призначає президент за поданням прем'єр-

міністра. Діяльність державних служб, агентств, інспекцій координує і спрямовує відповідний міністр, але не оперативно, а через нормативні акти.

В результаті реорганізації утворено наступні органи виконавчої влади: 16 міністерств, 25 державних служб, 12 державних інспекцій, 5 органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, 5 інших органів (Адміністрація Державної прикордонної служби України; Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації; Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України; Національне агентство з питань підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу та реалізації інфраструктурних проектів; Пенсійний фонд України).

Прийняті зміни певною мірою усувають розглянуті на початку суперечності положень Конституції 1996 року щодо подвійного центру публічної адміністрації, які були однією із причин недостатньо ефективного функціонування вищих органів державної влади в Україні. З окреслених норм випливає, що центр виконавчої влади переходить до президента.

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що без наявності у країні ефективної, дієвої виконавчої влади не можна вести мову про її демократичність, гуманність, поступ до загальнолюдських цінностей, оскільки відсутність такої влади в будь-якому випадку призведе до утвердження тоталітаризму. Тому, виходячи з вищевикладеного, зазначимо: для України у процесі державотворення необхідне чітке, законодавче визначення статусу органів виконавчої влади та процесуальної форми їх функціонування.

3.5 Судова система України

У правовій державі суд має вирішувати конфлікти у всіх сферах суспільних відносин на засадах законності, об'єктивності й неупередженості. Судова система – це сукупність всіх судів, об'єднаних відповідно до їх компетенції, завдань і цілей, організації та функціонування, яка будується на принципі територіальності та спеціалізації і ґрунтується на конституційних засадах правосуддя.

Судова система України вже більш ніж сімнадцять років знаходиться у процесі реформування. 28 квітня 1992 р. Верховна Рада України ухвалила **Концепцію судово-правової реформи в Україні**, в якій було визначено основні напрями реформування судової

системи держави. Концепція закликала до того, що судово-правова реформа повинна привести судову систему, а також всі галузі права у відповідність до соціально-економічних та політичних змін, що відбулись у суспільстві. Головною метою судово-правової реформи і формування незалежної судової влади, визначеної Концепцією, стануть перебудова судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства. У процесі реформування визнано за необхідність:

- *гарантувати самостійність і незалежність судових органів від впливу законодавчої і виконавчої влади;*
- *реалізувати демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою практикою і наукою;*
- *створити систему законодавства про судоустрій, яка б забезпечила незалежність судової влади, та інші завдання.*

В рамках реформи 16 грудня 1992 р. було прийнято **Закон України “Про статус суддів”**, який визначав статус суддів з метою забезпечення належних умов для здійснення правосуддя, дотримання Конституції й законів України, охорони прав і свобод громадян.

Важливою і радикальною віхою у становленні судової влади в Україні стало прийняття 23 червня 1996 р. Конституції України, яка визначала нову систему судоустрою, принципи здійснення судочинства в державі та закріпила гарантії права на судовий захист (безпосередньо саме судовій системі в Основному Законі приділено увагу у розділі VIII).

Стаття 6 Конституції визначила, що судова влада здійснює свої повноваження у встановлених Конституцією межах і відповідно до законів України. Стаття 124 Основного Закону встановлювала, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Відповідно до Конституції в Україні функціонує така структура судових органів влади.

В Україні діють два види судів – *Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції*; при цьому суди загальної юрисдикції утворюють систему судів, а Конституційний Суд України – єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні.

Система судів загальної юрисдикції складається із загальних і спеціалізованих судів окремих юрисдикцій.

Загальні суди – це місцеві суди (району, району у місті, міські та міськрайонні суди, військові суди гарнізонів), апеляційні суди

областей, апеляційні суди міст Києва та Севастополя, Апеляційний суд АР Крим, військові суди регіонів, Апеляційний суд ВМС України, Апеляційний суд України.

Спеціалізованими судами є господарські та адміністративні суди. Ці суди окремо становлять підсистему, що входить до системи судів загальної юрисдикції.

Господарські суди України складаються з місцевих господарських судів (суди АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя), апеляційних господарських судів у відповідних округах (7 апеляційних господарських судів, серед яких і Львівський апеляційний суд, який поширює свої повноваження на територію Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Рівненської, Тернопільської, Чернівецької областей), Вищого господарського суду.

Адміністративні суди складаються з місцевих адміністративних судів у округах, апеляційних адміністративних судів у округах, Вищого адміністративного суду.

Конституційний Суд є єдиним органом конституційної юрисдикції, найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний Суд України, а вищими судовими органами спеціалізованих судів – відповідні вищі суди.

Конституція України забороняє створення будь-яких надзвичайних та особливих судів. Судочинство, залежно від характеру судової справи, проводиться суддею одноосібно, колегією суддів і судом присяжних.

Основними засадами судочинства в Україні є:

- законність;
- рівність учасників судового процесу перед законом і судом;
- забезпечення доведеності вини;
- змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і доведення перед судом їх переконливості;
- підтримання державного обвинувачення в суді прокурором;
- забезпечення обвинуваченому права на захист;
- гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами;
- забезпечення апеляційного й касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом;
- обов'язковість рішень суду.

Потрібно звернути особливу увагу на статтю 126 Конституції, в якій закріплено непорушний принцип правосуддя – незалежність і

недоторканність суддів при здійсненні правосуддя, окрім того, вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється на конституційному рівні. У Конституції також проголошено, що судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше. Було передбачено умови звільнення судді з посади органом, що його обрав або призначив.

7 лютого 2002 р. було прийнято новий **Закон України “Про судоустрій”**, який визначав правові засади організації судової влади та здійснення правосуддя в Україні, систему судів загальної юрисдикції, основні вимоги щодо формування корпусу професійних суддів, систему та порядок здійснення суддівського самоврядування, а також встановлював загальний порядок забезпечення діяльності судів та регулював інші питання судоустрою.

Закон “Про судоустрій України” також врегулював питання, які стосувалися статусу суддів: вимоги до претендента на посаду судді, кваліфікаційну атестацію суддів, притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності та ін.

7 липня 2010 р., після численних дискусій та переговорів представників різних політичних сил, Верховна Рада прийняла в цілому **Закон “Про судоустрій та статус суддів”**. Вказаним законом вносяться істотні зміни в судову систему України, зокрема передбачається введення системи вищих спеціалізованих судів по всіх галузях юрисдикції: створення Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних та кримінальних справ, в якому разом з Вищим адміністративним судом України та Вищим господарським судом України буде працювати суд касаційної інстанції.

Реформою ліквідовані військові суди – тепер справи, які раніше розглядалися гарнізонними військовими судами, розглядаються судами загальної юрисдикції першої інстанції, а справи, що мали б розглядатися в апеляційних військових судах, розглядаються в апеляційних судах загальної юрисдикції.

Також реформою різко обмежено компетенцію Верховного Суду – позбавлено процесуальної можливості переглядати рішення Вищих спеціалізованих судів.

Відповідно до реформи 2010 р. в Україні діє три вищих спеціалізованих суди:

- *Вищий адміністративний суд України;*
- *Вищий господарський суд України;*

- *Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ.*

Як свідчить аналіз, судова система України за роки незалежності пройшла довгий і тривалий шлях реформування та змін, спрямований на досягнення максимального забезпечення дотримання прав і свобод людини та громадянина, проголошених Конституцією.

Судова функція у правовій державі є найменш політизованою, що дозволяє розглядати суд як найстійкіший елемент розподілу влади. Це набуває посиленого значення в умовах, коли інші гілки влади опиняються в руках різних політичних сил. У цьому разі система стримувань і противаг між гілками влади має забезпечуватися ними через збереження активності аполітичних судів. Деполітизованість судової влади водночас не заважає їй відігравати певну політичну роль, що проявляється, між іншим, в ухваленні Конституційним Судом рішень, які мають реальне політичне значення. Політичні події навесні 2007, 2010 років наочно продемонстрували політичне значення Конституційного Суду України.



Основні поняття

Ознаки держави, функції держави, суверенітет, форми державного правління, монархія, республіка, форма державного устрою, унітарна держава, федерація, органи державної влади, президент, уряд, парламент, законодавство, Конституція.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. Чим відрізняється політична влада від державної?
2. Що означає горизонтальний та вертикальний розподіл влади?
3. Які функції держави ви можете назвати?
4. Якою державою є Україна за державним устроєм? Аргументуйте свою точку зору.
5. Які функції виконує зазвичай президент держави?
6. Яким чином у різних державах формується уряд?
7. Яку структуру має парламент держави?
8. Назвіть основні етапи формування системи органів державної влади незалежної України.

9. Охарактеризуйте особливості формування Верховної Ради України.

10. Яким чином ухвалюються та набирають чинності закони України?

11. Розкрийте особливості становлення інституту Президентства в Україні.

12. Розкрийте особливості функціонування Кабінету Міністрів України – органу виконавчої влади.

13. Розкрийте особливості становлення та розвитку судової системи в Україні.

14. Назвіть основні напрями протидії та подолання корупції в органах державної влади.

РОЗДІЛ 4

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

4.1. Теоретичні підходи до визначення державної політики.

4.2. Зміст, функції, властивості та рівні реалізації державної політики.

4.3. Сутність аналізу державної політики.

4.4. Основні етапи вироблення державної політики.

4.1 Теоретичні підходи до визначення державної політики

Під час вивчення самого поняття “державна політика” слід обов’язково враховувати різні аспекти, які розкривають його зміст, а саме: цілі, наміри, завдання та засоби. Для обміркування пропонуємо деякі твердження західних політологів.

Р. Істон: *“Державна політика – це ставлення урядової структури до свого оточення”*.

Т. Дай: *“Державна політика – це те, що уряд обирає робити або не робити”*.

Р. Роуз: *“Державна політика – це тривала серія більш або менш відповідальних дій та їх узгодження з метою прийняття конкретного рішення”*.

Канадський учений Л. Пал, визначає *державну політику* як *“напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв’язання певної проблеми або сукупності взаємно пов’язаних проблем”*.

На нашу думку, оптимальним є таке визначення: *державна політика – це відносно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства*.

Виходячи з такого трактування державної політики, виділимо кілька характерних її рис:

- *державна політика – це не випадкова, безсистемна поведінка учасників процесу політики, а цілеспрямована діяльність / бездіяльність, що розробляється для досягнення поставленої мети (хоча не завжди досягає задекларованого);*

- *політика охоплює не окремі абстрактні рішення, а цілеспрямовані напрями чи моделі діяльності / бездіяльності урядовців, розро-*

бку політики та її впровадження;

- не всяка політика втілюється в життя через владні структури, досить часто використовуються приватні організації чи окремі особи;

- державна політика є відповіддю на суспільні вимоги чи вимоги діяльності / бездіяльності учасників процесу політики: законодавців, бюрократів, груп інтересів, громадян тощо;

- політика – це дієвість / пасивність державних інституцій, а не їх плани (голослівна декларація); саме така політика аналізується й оцінюється;

- державна політика може бути позитивною, коли певні проблеми вирішуються, й негативною – за умови дії / бездіяльності, недосягнення поставленої мети чи досягнення протилежного;

- державна політика ґрунтується на законі, тобто вона має бути легітимною. У сучасному суспільстві фіскальні, регулятивні чи контрольні дії сприймаються як легітимні, і все ж легітимність є необхідною, але недостатньою умовою ефективної державної політики;

- державна політика ґрунтується на монополії держави на незаконний примус чи насильство, тобто державні органи використовують певну шкалу інструментів для досягнення мети політики;

- слід розрізняти просто рішення й політику. Щоденні урядові рішення, продиктовані як політикою, так і обставинами, спонукають до проведення якоїсь політики, але окремо кожне з них не є політикою.

Крім того, важливо розрізняти «аналіз політики» та «відстоювання політики». Перший вид діяльності вимагає критичного підходу до питань державної політики на основі систематичних знань, другий – організаційних умінь, ораторського мистецтва, переконливості та наполегливості, вміння грати на політичній сцені. Тобто **аналіз політики** – це пояснення причин та наслідків державної політики, а **відстоювання політики** – здійснення заходів для закріплення та збереження певної політики, яка вважається правильною. До того ж розробка наукового знання про фактори, які впливають на державну політику, та про її наслідки є необхідною умовою активного відстоювання політики, тобто намагання за допомогою спеціальних заходів закріпити і зберегти певний напрям політики. Отже, *аналіз державної політики* – це порада-рекомендація щодо альтернативи-стратегії на пряму діяльності державних інституцій, зорієнтована на вирішення

проблеми чи сукупності проблем, яка ґрунтується на суспільних цінностях.

Еволюція розуміння державної політики відбувалася протягом наступних етапів.

1. Державо-центристський етап. Політичність ґрунтувалася на розумінні держави як носія верховної влади над людиною. Політичне життя концентрувалося навколо верховної влади, що мала атрибутути “божественного” походження. Держава мала впорядковувати та організовувати соціальне життя, а людині відводилась роль підданого.

2. Суспільно-договірний етап. Політичність ґрунтувалася на розумінні держави як продукту певного суспільного договору людей заради спільного існування. Замість одностороннього підкорення державі вводився взаємний обов’язок громадянського суспільства та держави, котра все ще користувалася повним главенством над громадянином.

3. Соціоцентристський етап. Політичність ґрунтується на розумінні держави як плюралістичного організму, в якому здійснюється узгодження інтересів різних соціальних груп, котрі поділяють між собою вплив на суспільство та державу. Главенство віддавалося суспільству, а держава стала надавати йому управлінських функцій.

4. Наддержавний глобалістський етап. Політичність ґрунтується на відмові від держави-нації й переходу до наднаціональної політики, міждержавних структур, поступової ліквідації кордонів. Визначальну роль починають відігравати громадянське суспільство та структури самоврядування. Держава лише стежить за збалансованим розвитком регіонів.

Основні аспекти державної політики:

а) *нормативний.* Вказує на завдання, цілі та об’єкти політики. Унормування суспільного життя має за мету встановлення балансу інтересів, які існують у суспільстві задля досягнення загального блага.

б) *інституційний.* Вказує на усталені форми відносин у політиці. Проявляється через Конституцію, правовий порядок, політичні традиції. Домінантними тут є інститути влади.

в) *процесуальний.* Характеризує способи виявлення і задоволення потреб і інтересів, урегулювання конфліктів, досягнення консенсусу за допомогою владних рішень, вироблення курсів суспільної політики.

4.2 Зміст, функції, властивості та рівні реалізації державної політики

Дієвий характер державної політики означає, що вона завжди є активною діяльністю або бездіяльністю (утримання від дій) як реакція на чітко усвідомлену проблему, як складова прийнятої стратегії – тобто певним результатом аналітичної і прогностичної роботи.

Проблемний характер державної політики означає, що вона завжди є діяльністю, націленою на розв'язання проблем суспільного розвитку.

Це передбачає:

- 1) усвідомлення ієрархії проблем (формування “порядку денного”);*
- 2) попередню аналітичну роботу з визначення та ранжування суспільних проблем;*
- 3) підбір знарядь, форм та методів здійснення політики з найменшими витратами.*

Креативний характер державної політики означає, що це не вся діяльність державних органів, а лише та її частина, що стосується встановлення нових формальних умов (розв'язання проблеми).

Функції державної політики:

- 1. Створення сприятливих умов для життя громадян, узгодження суспільних інтересів.*
- 2. Розробка цілей, стратегії суспільного розвитку та суб'єктів суспільних дій.*
- 3. Формування та прийняття управлінських рішень, обов'язкових для всіх.*
- 4. Організація мас, мобілізація ресурсів для реалізації політичних рішень.*
- 5. Забезпечення комунікації між суб'єктами політики.*
- 6. Представлення та реалізація інтересів спільнот, груп та індивідумів.*
- 7. Зміцнення та розвиток соціальних інститутів.*
- 8. Інтеграція суспільства, підтримка та зміцнення цілісності держави як складної диференційованої системи.*
- 9. Авторитарний (владний) розподіл дефіцитних ресурсів та цінностей.*
- 10. Запобігання та регулювання міжгрупових конфесійних та інших соціальних конфліктів.*

Властивості державної політики:

Конкурентність – постійне суперництво суб'єктів політики.

Асиметричність – нерівність стану та можливостей підданих та владоможців.

Динамічність – швидкоплинність політичних процесів, їх форм та наслідків.

Дуальність – подвійний характер взаємовідносин з іншими сферами суспільного життя.

Багат шаровість – наявність явної (публічної) й таємної політики.

Тотальність – здатність охоплювати всі сфери життя; рухоливість меж політики.

Локальність – здійснення політичних процесів в окремих регіонах.

Раціональність – спрямованість на переважно раціональне вирішення проблем влади та суспільства.

Позаморальність – використання як моральних, так і аморальних методів.

Позачасовість – здатність здійснювати вплив як у реальному, так і в історичному часі.

Рівні реалізації державної політики:

Перший рівень – вибір рішення, що приймається політичними урядовими діячами та відповідними державними установами, спрямованого на використання державної влади.

Другий рівень – політична продукція, коли в результаті прийнятого рішення політичний намір перетворюється в дію, яка за допомогою системи владних відносин впливає на життя громадян.

Третій рівень – конкретний результат, який отримуємо у процесі здійснення політичного процесу, коли політичний вибір, рішення та поточна продукція створюють відповідні умови, необхідні для регулювання суспільного життя

4.3 Сутність аналізу державної політики

Початком розвитку державної політики як окремої сфери наукового дослідження можна вважати 60-ті рр. ХХ ст. Термін **аналіз політики** вперше був вжитий у 1950 р. ХХ століття. Фактично до середини 70-х рр. орієнтація соціальних наук на дослідження державної політики набула виразного інституціонального оформлення.

Аналіз державної політики як прикладна суспільна наука, навчальна дисципліна і сфера професійної діяльності вперше був застосований у США та Канаді, що мало практичний вияв у зростанні показників діяльності державного сектора цих країн. Підготовка відповідних спеціалістів здійснювалась переважно на факультетах державного управління.

Дещо іншим був підхід до аналізу політики в європейських країнах. Зокрема в Європарламенті більше уваги приділяють процедурі ухвалення рішень шляхом консультування, співпраці, співрішення, ніж безпосередньо етапам аналізу політики. Зважаючи на інтеграційність європейських країн та введення єдиної грошової одиниці, за статистикою близько 50% рішень Європарламенту було ухвалено кваліфікованою більшістю як співрішення.

Аналіз державної політики є прикладною дисципліною, оскільки досліджує відносно стабільну, організовану й цілеспрямовану діяльність-бездіяльність державних інституцій, здійснювану ними безпосередньо або опосередковано щодо певної проблеми чи сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства.

Аналіз політики як наука, навчальна дисципліна і сфера професійної діяльності вимагає чіткого й коректного тлумачення понять і дефініцій, адже конструктивність взаємозв'язку політичних наук й аналізу політики значною мірою залежить від правильності усвідомлення наукової термінології. Окремі науковці вважають, що в Україні існує проблема якості аналізу політики і, відповідно, кваліфікації аналітиків-експертів. Незалежно від конкретної проблеми її розв'язанням є порада-рекомендація або структура для її надання. Особливо це стосується України, де відбуваються трансформаційні процеси та існує значна кількість тимчасових рішень, прийнятих нашвидкуруч від налагоджених структур й інститутів для покращання якості інформації, рішень, оцінки результатів тощо.

Усе це є стимулом для визнання необхідності запровадження новинок менеджменту, державного управління, оцінювальних підходів тощо. Негативним боком негрунтовного аналізу й поспіху є намагання створити найдосконалішу раду-рекомендацію для замовників.

Отже, відзначимо деякі перешкоди, що існують на шляху становлення аналізу державної політики як повноправної наукової дисципліни. Передусім слід звернути увагу на термінологічну плутанину як серед науковців, так і у ЗМІ. Досить часто у ЗМІ зустрічаються матері-

ли, в яких політичний аналіз подається як аналіз для політики або політичний аналітик намагається дати експерту оцінку державної політики.

Поняття **аналіз політики, політичний аналіз й аналіз для політики** мають суттєві відмінності. Спеціалісти, що здійснюють цей аналіз, відповідно називаються **аналітиками політики, політичними аналітиками й аналітиками для політики**. Причиною такого вживання, на нашу думку, є різне тлумачення терміна “політологія” (грецьк. *πολιτικός* – суспільний, з грецької *πολίτης* – громадянин; далі з грецької. *πόλις* – місто; з грецької *λόγος* – вчення, слово).

Фактично під час зародження на початку 90-х рр. цей термін включав значну кількість понять з англійської мови, де цикл політичної науки викладається під загальною назвою “political science”. При цьому втрачено розуміння наявності в англійській мові двох еквівалентних понять щодо українського терміна «політика»: *policy* і *politics*.

Якщо перше поняття в найбільш загальному розумінні передбачає “план дій”, будь то індивід, група, бізнес або уряд, то друге поняття, “публічна політика”, – це легітимні, прийняті з усіма належними процедурами, і формальні (оформлені у правових документах) рішення урядових органів. Таке розуміння публічної політики в радянській і пострадянській традиції було заміщено поняттям “державна політика”. Як явище політичної культури, “державна політика” означає закритість процесу прийняття рішень.

Цікавими щодо *policy* і *politics* є думки В. Тертички, зокрема:

– **політика (*politics*)** – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів у використанні інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб; суспільна наука, що вивчає політичні інституції і принципи та поведінку влади; політична діяльність, політичні маніпуляції, політичне переконання, стиль і принципи поведінки політика, методи здійснення політики, політичне життя (в тому числі й партійна політика). На нашу думку, *politics* слід вживати, коли мова йде про публічну політику, яку здійснює громадянське суспільство.

– **політика (*policy*)** – це план, курс дій, або “напрямок дій, прийнятий і дотримуваний владою, керівником, політичною партією та інше”; певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності тощо. Саме в такому контексті розуміється термін “державна політика” загалом чи її відповідний напрям: зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна, культурна тощо. Близькими за змістом (але не синонімами) є терміни “програма” і “стратегія”.

Терміни і поняття мають тенденцію змінювати своє первісне значення. Так, термін «політика», як і термін «державна», не має єдиної, чітко окресленої дефініції. Багато проблем виникає через некоректне вживання дефініцій.

У багатьох дослідженнях доводиться, що реальне вироблення політики абсолютно не співпадає з раціональним аналізом.

Суспільствознавці, які вперше знайомляться з дослідженнями з аналізу політики, вважають, що в них домінують економіка й економічні методи дослідження та економічна модель суспільства як ринку. Взаємовідносини ринку і державної політики зосереджені на конструктивності цієї парадигми. Реальний аналіз політики бере за основу модель політичної спільноти, в якій життя індивідів обумовлюється взаємозалежністю, відданістю та об'єднанням, і члени цієї спільноти обстоюють громадські інтереси як особисті.

Ще одним прикладом неекономічного підходу до аналізу політики є аналітичне оцінювання.

Наступними дефініціями, що потребують докладнішого розгляду, є різниця між дефініціями «аналіз політики» та «аналіз для політики». Визначаючи *аналіз політики* мистецтвом, наукою, професією та ремеслом одночасно, зазначимо, що він перебуває на одному полюсі шкали-дихотомії, а на протилежному – *аналіз для політики* (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Аналіз політики			Аналіз для політики	
Аналіз детермінації політики	Аналіз змісту політики	Моніторинг та оцінювання політики	Обстоювання політики	Інформація для політики

Аналіз детермінації політики – наголос на вході та трансформаційних процесах, що відбуваються за певної структури державної політики. Аналізування процесу політики ґрунтується на експліцитних або імпліцитних моделях системи політики. Ця модель розглядається з позицій керованості:

- зовнішніми силами;
- внутрішніми цілями й завданнями чи внутрішнім сприйняттям середовища. На відміну від обстоювання чи інформації для політики, цей вид діяльності прагне підкреслити обмеження дії, коли моделі діяльності зображуються як результат перехресної дії сил.

Щодо аналізу змісту політики, то цей складник містить значну кількість досліджень у сферах соціальної політики й управління, цілей, завдань та функцій конкретного напрямку політики. Типовими прикладами є оцінювання науковцями сфери охорони здоров'я, освіти, житлового будівництва тощо. Такі оцінки здійснюються переважно для наукового поступу, аніж для вивчення впливу на громадськість чи сприяння інформуванню виробників державної політики. Моніторинг та оцінювання політики містяться приблизно посередині шкали-дихотомії та здійснюються постійно, хоча деякі напрями можуть бути надто примітивними, некритичними чи мати латентні цілі оцінювання. Оцінювання – це з'ясування реалій політики та її головних дійових осіб, критерії і процедури вибору альтернативи, застосування інструментів впровадження державно-політичного рішення в життя і встановлення меж дії політики тощо. Загалом оцінювання, як зазначає К. Вайс, – це “систематична оцінка операцій та результатів програми чи політики у порівнянні з комплексом явних та неявних стандартів для вдосконалення програми чи політики”.

Оцінювання застосовується на всіх етапах аналізу державної політики і розглядається як засіб підвищення її раціональності й ефективності. Моніторинг та оцінювання політики досить часто сприймають як *post hoc*, коли вплив політики використовується для аналізу здійсненості проектування політики в майбутньому через деталізацію набору здійснених дій. Метою аналізу політики є інформування творців політики про обмеження можливостей, адже кращою вважається політика, найбільш пристосована до обмежень впровадження і складників середовища політики.

Окрім того, важливо розрізняти *аналіз політики* та *обстоювання політики*, оскільки перший вид вимагає критичного підходу до питань державної політики на основі систематичних знань, а другий – організаційних умінь, ораторського мистецтва, переконливості та наполегливості, уміння грати на політичній сцені. Іншими словами, *аналіз політики* – це аргументування причин та наслідків державної політики, а *обстоювання політики* – здійснення заходів для закріплення та збереження певної політики, яка вважається правильною.

Обстоювання політики – термін для позначення будь-якого дослідження, яке має на меті пряме обстоювання конкретної політики або кількох її напрямів; таке обмеження дослідники сприймають як належне і цінне.

Для дослідження політики характерним є забезпечення творців політики інформацією і, якщо можливо, порадою-рекомендацією. Інформація для політики передбачає аргументування на користь або введення нового напрямку політики, або перегляду існуючого. Такі дослідження виконують переважно підрозділи урядових структур, зовнішні дослідники, державно-фінансові структури, казначейства, незалежні фінансові дослідники, індивідуальні чи інституційовані дослідники на підставі інтересу до політики тощо. Також традиційно дослідницький інтерес науковців-політологів був сконцентрований на таких питаннях, як політичні інститути, політичні процеси, особливості становлення політичної системи. Проте в останні десятиріччя політологи стали спрямовувати більше зусиль на вивчення саме державної політики, тобто на розгляд пояснення причин та наслідків урядової діяльності.

4.4 Основні етапи вироблення державної політики

Взаємозалежність соціально-економічних, політичних, культурних та інших суспільних детермінант і державної політики зумовлена необхідністю поступального демократичного суспільного розвитку. Аналіз політики є “кваліфікованим застосуванням інтелекту до суспільних проблем”, і суспільні цінності суттєво впливають на процес вироблення і впровадження державної політики. Результати державної політики містять законодавчі акти, укази, постанови, юридичні рішення та ін., що має своїм наслідком конституювання державної політики (табл. 4.2).

Найважчими етапами аналізу політики є вибір пояснення чітких цілей політики та виявлення наявних обмежень.

Цілі, за визначенням Л. Пала, – це кінцевий стан або результати, яких прагнуть досягти державні органи; політика охоплює стратегію і засоби такого досягнення. Адже, як зауважують деякі дослідники, цілі (мету) можна розрізнити за такими характерними ознаками: вони є розмаїтими, суперечливими та нечіткими; цілі пов’язані з рядом проблем, тому досить імовірно, що вони будуть непослідовні й навіть неоднозначними. Вибір цілей – це насамперед бачення перспективи розвитку на певний період та визначення цієї перспективи як основи всієї діяльності. Державній політиці притаманне розмежування понять – цінності, цілі, завдання. Виходячи з цілей розробляються альтернативи-стратегії для їх досягнення, які містять сукупність конкретних завдань і заходів. Тобто існує своєрідний ланцюг: суспільні цінності =>

цілі політики => альтернативи-стратегії досягнення цілей => завдання і заходи реалізації.

Таблиця 4.2 – Стадії процесу вироблення державної політики

Стадія	Характеристика	Приклад України
ВСТАНОВЛЕННЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО	Обрані та призначені посадові особи виносять проблему на порядок денний уряду. Але для багатьох інших проблем звертаються лише після тривалих зволікань	Кабінет Міністрів України формулює проект Державного бюджету. Міністерство фінансів розробляє витратну та прибуткову частини бюджету
ФОРМУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	Посадові особи формулюють альтернативні напрями політики. Альтернативи політики набувають форми указів президента, судових рішень та законодавчих актів	Кабінет Міністрів України подає проект бюджету до Верховної Ради, яка в першому читанні розглядає проект бюджету і дає доручення відповідним комітетам та комісіям його проаналізувати. Вони надають альтернативне бачення щодо прибуткових та витратних частин бюджету
УХВАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	Альтернативи політики приймаються за підтримки парламентської більшості, за допомогою консенсусу серед керівників органів державної влади	Прийняття Закону про бюджет України у Верховній Раді – процедури другого та третього розгляду, потім приймається рішення про затвердження або не затвердження бюджету
ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	Ухвалена політика здійснюється управлінськими підрозділами, які мобілізують фінансові та людські ресурси для виконання політики	Здійснення відповідними структурами виконавчої влади бюджету
ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	Урядові підрозділи з аудиту контролюють діяльність органів влади щодо встановлених законом вимог політики	Нагляд за дотриманням виконання бюджету та використанням бюджетних коштів

Принциповим є розуміння того, що вибір цілей держави – це вибір пріоритетів на рівні основних напрямів державної діяльності, пріоритетів, які фактично визначають на певний період подальше спрямування всіх її видів, зокрема державної політики, та використання наявних ресурсів, стан розвитку держави, її місце у світі та ставлення до неї інших держав, які утворюють її зовнішнє середовище, і, зрештою, її

успішний розвиток та пов'язане з цим майбутнє. Фундаментальні цілі державної політики, як правило, фіксуються у спеціальних документах: конституціях чи відповідних законах. Наприклад, основна мета нашої держави визначена в Конституції України: Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою.

Реальна демократія передбачає надання встановленню цілей у державній політиці об'єктивно зумовленого, обґрунтованого та раціонального характеру з відповідними механізмами дії. Цілі держави зумовлюють відповідний напрям державної політики, тому важливим є врахування притаманної суб'єктові системи цінностей, розуміння ситуації, процесів розвитку та прагнень об'єкта щодо напрямку перспективного розвитку.

Для України є характерним визначення цілей державної політики з урахуванням таких базових цінностей:

- *людина, її права та свободи, відповідальність перед собою, своєю сім'єю і суспільством;*
- *державність, добробут населення та національна безпека;*
- *європейський вибір, відданість загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії;*
- *послідовне утвердження демократичних засад розвитку суспільства, прав і свобод людини, побудова правової держави, становлення громадянського суспільства.*

При визначенні цілей особливу увагу слід приділити таким поняттям, як «ефективність» і «справедливість». Слід зазначити, що при аналізі, особливо з погляду економічної доцільності й ефективності, враховується виключно сукупна ефективність і мало уваги приділяється розподільчим та іншим цілям як альтернативним варіантам політики. Тому з'ясування наявності інших цілей, важливих для процесу політики, є необхідним для аналізу державної політики.



Основні поняття

Державна політика, етапи еволюції державної політики, функції державної політики, властивості державної політики, вироблення державної політики, рівні реалізації державної політики, аналіз державної політики.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. У чому полягає сутність державної політики?
2. Розкрийте основні етапи еволюції державної політики.
3. Які існують теоретичні підходи до розуміння державної політики?
5. Назвіть функції державної політики.
6. Сформулюйте основні властивості державної політики.
7. Визначте рівні реалізації державної політики.
8. Охарактеризуйте основні стадії вироблення державної політики.

РОЗДІЛ 5

ТИПИ, МОДЕЛІ ТА ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

- 5.1. Типи державної політики.
- 5.2. Основні моделі досягнення державно-політичних процесів.
- 5.3. Особливості та категорії проблем державної політики.
- 5.4. Основні етапи аналізу проблем державної політики.

5.1 Типи державної політики

Існує традиційний, поширений серед науковців, погляд, що типи державної політики безпосередньо впливають на варіанти можливих державно-політичних рішень.

Класифікація державної політики за критерієм масштабу та цілей включає такі типи: *субстантивна, процедурна, розподільча, регулятивна (політика конкурентного регулювання), політика протекціоністського регулювання, саморегулятивна, перерозподільча, матеріальна, символічна.*

До *субстантивної* політики належить усе, що уряд збирається робити: будівництво лікарень, доріг, мостів, виплати компенсацій та встановлення пілг, заборона тіншового виробництва тощо. Така політика прямо розподіляє серед людей вигоди й витрати.

Процурна політика стосується питань, які мають вирішуватися, і суб'єктів вирішення. Вона містить закони щодо створення адміністративних агентств, визначення їх юрисдикції, уточнення процесів та методів, які вони можуть застосовувати для реалізації своїх програм, забезпечення відповідного контролю за діяльністю агентств. Однак процедурна політика може мати важливі субстантивні наслідки. Часто для затримання або запобігання прийняттю субстантивних рішень використовуються саме процедурні питання. Можливість маніпулювання процедурними правилами призводить до затримання роботи й особливо впровадження державної політики.

Залежно від впливу політики на суспільство та відносин між ними, хто бере участь у формуванні політики, виділяють *розподільчий* тип, що передбачає розподіл послуг або вигід між певними суспільними сегментами – індивідами, групами, корпораціями, громадами тощо. Зазвичай така політика залучає державні кошти для допомоги одному чи кільком учасникам суспільного процесу (допомога фірмі, що має серйозні фінансові проблеми) або досить широкому колу за-

цікавлених осіб (безоплатне медичне обслуговування). Політика розподілу використовується для сприяння діяльності приватного сектора або для надання прямих переваг певним групам суспільства на індивідуальній адресній основі. Найзагальнішою її формою є прямі виплати або субсидії для підтримання певного рівня прибутків. Прийняття рішень у процесі здійснення політики розподілу пов'язане з бюджетним процесом і спрямоване на забезпечення кожного принаймні мінімальним обсягом послуг.

Специфіка розподільчої політики полягає в тому, що ті, хто претендує на отримання вигід, зазвичай не конкурують безпосередньо, а переможець виявляється після відбіркової процедури. Відповідно конфлікти зведені до мінімуму, оскільки кожному надається можливість бути “переможцем” у цьому процесі. Отже, така політика створює тільки переможців і прямо не визначає коло тих, хто програв.

Регулятивна політика накладає обмеження на поведінку індивідів та груп (це відрізняє її від розподільчої). За допомогою цього підходу підтримується певний рівень конкуренції за таких умов ринку, коли необмежена конкуренція заподіювала б шкоду суспільству. Вона зменшує свободу дії тих, на кого спрямований її регулятивний вплив: власників фірм, бізнесменів, банкірів, власників розважальних закладів тощо. Найпоширенішим типом регулятивної політики є політика регулювання кримінальної поведінки проти особистості та власності, наприклад контролю за продажем вогнепальної зброї тощо. Специфікою регуляторної політики є конфлікт між двома групами: одна з них намагається встановити контроль над іншою (остання чинить опір, демонструючи, що система контролю є непридатною або зовсім не потрібна). Регуляторне рішення чітко вирізняє переможців і тих, хто програв (переможці вважають себе обділеними, оскільки отримали менше, ніж розраховували). Крім того, зважаючи на складність визначення всіх цілей та наслідків регулятивної політики, зазначимо, що коли переможцем стає група людей, що відстоюють суспільні інтереси, то така група може й не отримувати безпосередньої матеріальної вигоди.

Розрізняють такі варіанти регулятивної політики:

- встановлення загальних правил поведінки (бажані й небажані дії). Регуляторні дії місцевого самоврядування означають контроль за розгортанням бізнесових структур, фінансовою практикою, тарифами тощо;

- захист прав споживачів через встановлення стандартів якості товарів і послуг;
- надання вигід одним за рахунок інших (відмова іншим);
- регулювання шляхом контролю на ринку появи нових структур або шляхом постачання / непостачання ресурсів, а також рішення щодо надання пільг чи відмови в них.

За допомогою політики *протекціоністського* регулювання прагнуть обмежити конкуренцію, вимагаючи при цьому від зайнятих дотримуватись певних правил у своїй діяльності. Діяльність у межах таких правил дає змогу захистити населення від шкідливих або шахрайських дій приватних фірм. До зазначеного типу політики можна віднести регулювання банківської діяльності, відповідні вимоги до фінансових ринків, санкціонування державними інстанціями випуску ліків та інших медичних препаратів перш ніж вони надходять у продаж, а також регулювання певних видів бізнесу та практичної діяльності профспілок. Політика протекціоністського регулювання спрямована на захист населення, але допускає настільки високий рівень конкуренції в умовах ринку, наскільки це можливо.

Саморегулятивна політика за технологією є подібною до регулятивної, оскільки також передбачає стримування або контроль певних питань чи груп. Вона підтримується групами, які “саморегулюються” для захисту або просування інтересів своїх членів. Ліцензування діяльності професійних груп (від аукціоністів до адвокатів) є прикладом саморегулятивної політики. Але залишається питання: наскільки ліцензування поліпшує якість послуг, що надаються населенню.

Перерозподільча політика репрезентує урядові зусилля щодо розміщення багатства, доходу, власності чи прав серед широких верств населення. Така політика перерозподілу є джерелом незгоди й конфлікту (наприклад між правлячою та опозиційною партіями). Цей підхід спрямований на перерозподіл рівня добробуту або прибутків у суспільстві та зміну певних політичних і громадянських прав, які ґрунтуються на практиці минулих часів і не відповідають теперішнім соціальним та суспільним цінностям. Прикладом політики перерозподілу є системи прогресивного оподаткування прибутків, за яких ті, хто отримує більші прибутки, сплачують більші податки, ніж ті, хто отримує менші доходи.

Характерна риса політики перерозподілу – поява “переможців” і тих, хто зазнав поразки у процесі прийняття державно-політичних

рішень. Те, що втрачає певна особа чи група осіб, отримує інша особа чи група. Отже, політика перерозподілу – занадто політизований процес прийняття рішень, що спричиняє найбільше конфліктів у процесі політики.

Матеріальна політика реально наділяє учасників процесу політики матеріальними ресурсами чи накладає на них додаткові витрати (наприклад, законодавство про мінімальну заробітну плату є матеріальною політикою за змістом і за ефектом). Тобто матеріальна політика значною мірою впливає як на суспільство в цілому, так і на кожного громадянина зокрема.

Символічна політика, на відміну від матеріальної, справляє незначний вплив на людей. Вона не розподіляє матеріальних ресурсів (вигід і витрат), а спрямована на підтримання таких цінностей, як мир, благополуччя, патріотизм, справедливість.

Часто символічна політика суттєво впливає на все суспільство (і матеріально також). Наприклад, охорона довкілля спочатку має вигляд добрих намірів, але поступово потребує значних матеріальних витрат. Ця політика на стадії вироблення може визначитися як матеріальна, а через відсутність фактичних рішень – перетворитися на символічну. Можливий і зворотний шлях.

Слід зазначити, що чітко розмежувати матеріальну й символічну політику досить складно, оскільки лише практичне втілення в життя тієї чи іншої політики може дещо кристалізувати її як матеріальну чи символічну.

Державна політика також містить *колективні (неподільні* – не можуть бути забезпечені окремому індивідові: чисте повітря, оборона країни, безпека тощо) і *приватні (подільні* – можуть бути поділені, придбані або надані окремим індивідам з одночасним обмеженням інших) блага. Характерна особливість приватних благ полягає у тому, що вони досить часто є різноманітними соціальними благами: охорона здоров'я, державне житло, національні парки, комунальні послуги тощо.

Для України є характерними трансформаційні процеси, що зумовлюють постійну видозміну типів державної політики. Швидке розширення приватних благ за рахунок колективних і, навпаки, зосередження на символічному типі політики на початковому етапі державотворення та усвідомлення значущості матеріального типу в середині 90-х рр. демонструє використання майже всього переліку типів державної політики.

5.2 Основні моделі досягнення державно-політичних процесів

Важливим напрямком у вивченні державної політики є *модельний підхід*. У цілому модель – це основа для аналізу. Оскільки моделювання державно-політичних процесів здійснюється за допомогою обмеженої кількості чинників і досягається завдяки абстрагуванню та відмежуванню від тих, які не варто враховувати, пропонуємо наше розуміння моделі в контексті державної політики.

Модель державної політики – це концептуальний підхід до словесного опису державно-політичного процесу.

У повсякденному вжитку модель є відбитком того, що існує в реальному житті, але в іншому масштабі чи вимірі, й має такі характеристики:

- визначає найважливіші аспекти суспільних проблем;
- допомагає у спілкуванні, коли описуються суттєві риси державно-політичної діяльності;
- зосереджує зусилля на важливих (нехтуючи несуттєвими) аспектах державної політики;
- пояснює державно-політичні рішення та їх можливі наслідки.

Дослідники виокремлюють ряд теоретичних моделей досягнення державно-політичних процесів: *інституціональна, процесуальна, консенсусна, елітна, конфліктологічна, групова, плюралістична, раціональна, інкрементальна (нарощувальна), ігрова, теоретична, суспільного вибору, функціональна, системна та інші.*

Інституціональна модель розглядає процес політики з позиції задіяних у ньому державних структур та їх взаємодії. Інституціональний підхід є основою для вивчення діяльності влади. Важливість аналізу законодавчих, виконавчих та судових інститутів має три аспекти:

1) *політика може бути правовою або легітимною. Аналізується лише діяльність державних інституцій;*

2) *здійснення державної політики через прийняття законів означає, що політика охоплює суспільство в цілому. Отже, кожен громадянин має виконувати прийняті державно-політичні рішення, а ці рішення, у свою чергу, стосуються кожного громадянина;*

3) *державні інститути можуть примусити громадян виконувати державно-політичні рішення шляхом запровадження системи штрафів і покарань для тих, хто їх не виконує.*

Інституціональний підхід допомагає зрозуміти процес політики через систему контролю і врівноваження та розмежування гілок влади згідно з Конституцією. Державним інститутам надаються певні повноваження і функції, які допомагають визначити майбутні дії кожного інституту. Таким чином, інституціональний підхід може розпочати запровадження системи, в межах якої здійснюватиметься процес прийняття державно-політичних рішень. Важливість вказаного підходу зумовлена тим, що владні структури є структурованими моделями індивідуальної та групової поведінки, які тією чи іншою мірою впливають на зміст державної політики. Крім того, зміна структур не приводить автоматично до змін у державній політиці, оскільки потрібне поглиблене дослідження зв'язків між структурою і політикою.

Процесуальна модель співвідноситься з етапами процесу політики: усвідомлення проблеми, формулювання політики, впровадження політики та її оцінка. Така модель описує види діяльності процесу політики, але не відповідає на запитання щодо механізму прийняття державно-політичних рішень.

Однак такий підхід дає змогу аналітикам вивчати те, як приймаються рішення або як вони повинні прийматися, та сприяє кращому розумінню діяльності, пов'язаної із процесом вироблення державної політики, оскільки шляхи та способи розроблення політики впливають на зміст державної політики, і навпаки.

Слід зважати й на те, що зміни у процесі вироблення державної політики не завжди приводять до зміни змісту політики, оскільки цей процес має певні соціальні, економічні, технологічні обмеження, які сприяють тому, щоб він був відкритим / закритим, конкурентним / неконкурентним, плюралістичним / елітарним тощо. Надання переваги відкритій, демократичній, плюралістичній політичній системі не означає обов'язковості продукування відповідної політики у сфері національної оборони, освіти, здоров'я тощо. Зв'язок між змістом і процесом потребує поглибленого вивчення і з'ясування.

Модель груп, згідно з груповою теорією, яка застосовується в державній політиці, аналізує прийняття рішень відповідно до того, як протилежні суспільні групи через переговори та компроміси досягають своїх цілей. У сучасному плюралістичному суспільстві індивіди, що мають спільні інтереси, формально чи неформально об'єднуються й висувують свої вимоги уряду, у зв'язку з чим групи є своєрідними посередниками між індивідами та урядом, оскільки політика – це бо-

ротьба між групами за вплив на державну політику. Слід обов'язково враховувати відмінні риси груп: інтереси, вплив, тиск.

Завданнями політичної системи, згідно з груповою моделлю, є:

- *встановлення правил гри в боротьбі груп;*
- *влаштування компромісів і балансування інтересів;*
- *узаконення компромісів у формі державної політики;*
- *нав'язування цих компромісів.*

Лобізм, використання сили груп інтересів, вплив через грошовий чинник, стимулювання престижу, інформаційний тиск, залучення ЗМІ, зв'язки з урядовцями, бюрократичні перешкоди тощо – все це нескінченний процес вироблення і впровадження політики, який, можливо, є не дуже репрезентованим (видимим), більш латентним, але впливовим. Цей підхід висвітлює специфічні інтереси, показує те, що отримує кожен (як результат) у процесі політики. В той час як різні суспільні групи ведуть між собою боротьбу за власні інтереси, державні інститути намагаються адекватно реагувати на це і виступати в ролі арбітра або посередника в міжгрупових конфліктах. Розв'язання групових конфліктів зберігає баланс сил у системі й підтримує стабільність державних інститутів.

Ігрова теоретична модель ґрунтується на розробці стратегії здобуття перемоги за умов конкурентної боротьби. Найкориснішою така модель може бути в ситуації із двома гравцями – наприклад двома групами, двома країнами, двома компаніями – коли рішення, прийняте кожним гравцем, впливає на результат гри; скажімо, ігрова теорія знайшла б застосування в міжнародній ситуації, результатом якої може бути війна або мир залежно від стратегії, обраної кожною стороною. Ідея гри – прийняття рішень на основі взаємозалежного процесу вибору. Гравці повинні пристосовувати свою поведінку не тільки до власних бажань і здібностей, але й до очікувань того, що будуть робити інші.

Правила гри описують альтернативи, які існують для всіх учасників. Можливі варіанти альтернатив зазвичай відображають у вигляді матричної діаграми, яка показує альтернативи кожного гравця і можливі результати гри. Ключовий концепт теорії гри – стратегія, що передбачає раціональне прийняття рішень через здійснення певного набору “ходів”, з метою досягнення оптимального результату після розгляду всіх можливих кроків опонентів. Теоретики ігор використовують термін «мінімакс», що означає мінімізацію максимальних витрат

або максимізацію мінімальних цілей. Стратегія мінімаксу розроблена для захисту гравця від кращої гри опонента. Найкращим результатом для обох гравців є зміна напряму їх дії для мінімізації можливості катастрофи. Крім того, гравці наповнюють можливі результати різними цінностями, і кожен із гравців намагається визначити цінності іншого, але жоден не має повної інформації щодо цінностей опонента. Також можливе блефування щодо цінностей і ресурсів гравців.

Ігрова модель застосовується у сферах процесу вироблення політики, в яких немає “незалежного” найкращого вибору, оскільки він залежить від того, що роблять інші. Через те що дуже мало проблем державної політики можна вирішити методом вибору, ігрова теорія має обмежену вартість у процесі політики.

Модель суспільного вибору передбачає економічний аналіз, в основі якого – особистий інтерес до прийняття рішень. Ця теорія ґрунтується на тому, що всі дійові особи процесу політики – виборці, платники податків, кандидати, законодавці, бюрократи, суспільні групи, політичні партії, представники бюрократичних та урядових структур – прагнуть здобути максимальну особисту вигоду як у політичній, так і в ринковій діяльності. Групи громадян віддають голоси за свої інтереси так само, як споживач віддає гроші, щоб задовольнити свої потреби. Голосування стає основою ухвалення державно-політичних рішень, оскільки всі зацікавлені політичні партії прагнуть отримати максимальний відсоток голосів на свою користь. Ця модель має таке схематичне зображення. *Модель суспільного вибору* – це основа для розуміння дії політики, так само як економічна раціональність – основа економічної діяльності. Важливим аспектом теорії суспільного вибору є те, що вона дає можливість зрозуміти, чому державні структури продовжують розширювати свої штати і свою діяльність.

Політики зацікавлені набрати достатню кількість голосів виборців для досягнення влади. Отже, як політики, так і бюрократи обіцяють громадянам надто багато в обмін на їхні голоси. Це ще більше стимулює виборців голосувати за свої власні інтереси, віддзеркалені в обіцянках певного політика. У такому разі загальним правилом, згідно з теорією суспільного вибору, є правило вибору політики за кількістю (найбільшою) голосів.

Системна модель відображає системний підхід, що є відтворенням економічної системи, із властивими йому внесками, перетвореннями, продукцією та механізмом зворотного зв'язку. Внески –

це потреби та підтримка суспільства, а процес перетворення в межах політичної системи здійснюється для вироблення продукції, якою є конкретні програми та нормативні акти, що розробляються для вирішення проблеми. В межах цієї моделі державну політику розглядають як відповідь політичної системи на сили, які впливають на неї ззовні, тобто *вихід системи*. Сили, які породжуються зовнішнім середовищем, вважаються *входом системи*. *Вихід політичної системи* – це авторитарний розподіл цінностей і забезпечення прийняття їх населенням, що конститує державну політику. Зворотний зв'язок – процес, за якого інформація про зовнішнє середовище і стан політичної системи коригує або змінює поведінку системи, наближаючи її до поставленої мети й до максимальної ефективності. Елементи всієї системи взаємопов'язані, і система може відповісти силам зовнішнього середовища задля самозбереження. Дисфункції напрямів державної політики існують або на рівні альтернатив, або вони самі знаходять місце в суспільстві. Зміна курсу політики відбувається дуже повільно – еволюційним шляхом. Стабільність і відчуття правильності державної політики формується на основі згоди більшості наслідувати спільну систему цінностей.

Засновник функціональної моделі Г. Спенсер, порівнював суспільство з живим організмом, де кожен орган виконує свою специфічну функцію (нирки, серце тощо), і розглядав суспільство на макрорівні.

На відміну від функціональної моделі, **теорія конфліктів** розглядає конфлікт як основу суспільного розвитку, рушійну силу державної політики. Її прихильники характеризують суспільство в цілому і державну політику зокрема як таку, що ґрунтується на пануванні, примусі й постійному конфлікті, на владі одних над іншими. У кожній з таких груп є власні інтереси незалежно від того, усвідомлюють вони їх чи ні й чи здатні об'єднуватись навколо них; ці інтереси також є протилежними інтересам іншим групам. Конфлікт загострюється, якщо:

- *вся влада зосереджена в руках однієї групи, а решта не має впливу на прийняття державно-політичних рішень;*
- *позбавлені влади і впливу на рішення не мають навіть гіпотетичної можливості здобути її;*
- *є можливість створювати групи для обговорення суспільних проблем.*

Елітна модель репрезентує, як правило, такі політичні системи, в яких не розвинена відкрита демократична і плюралістична культу-

ра. Ця модель спирається на консервативні підходи до змін і визначає державну політику як елітну, що має перспективи контролю в суспільстві, а державно-політичні рішення відображають цей інтерес. (Прихильники такої моделі стверджують, що тільки еліта може знати інтереси маси й лише вона здатна ухвалювати відповідні рішення).

Основою виокремлення (кристалізації) політичної еліти є необхідність управління суспільством або владарювання. Її діяльність ґрунтується на принципах ієрархічності й розмежування компетенції та рутинності державного управління. Крім того, сама еліта є ієрархізованою, вона завжди має своє місце в загальній піраміді влади незалежно від політичного режиму.

Елітна теоретична модель прийняття політики передбачає такі положення:

- *еліта – це нечисленна група, яка, на відміну від маси, наділена владою;*
- *еліта не репрезентує все населення, а є ієрархізованою структурою із власним “способом життя”;*
- *процес набуття елітарності має своєрідні критерії та процедури та вимагає підпорядкування цим критеріям;*
- *серед членів елітних груп існує згода щодо базових цінностей: розподілу благ, ролі уряду, прав особи та соціальної мобільності;*
- *еліта здатна робити стратегічні прогнози, здійснювати планування і приймати правильні, а головне – своєчасні рішення із залученням відповідних ресурсів;*
- *еліта може систематично й ефективно реалізовувати силу політичної влади;*
- *еліта використовує принцип не вирішення як ефективний засіб державної політики;*
- *політика реагує на цілі й інтереси еліти, а не маси;*
- *еліта впливає на сприйняття масою державної політики, а не маса впливає на еліту.*

Базовою і найбільш застосовуваною в сучасних підходах до аналізу державної політики є *раціональна модель*.

Ця модель дає змогу ефективно задіяти економічні та кількісні критерії, оскільки це є результатом застосування методів економічної науки в дослідженні державно-політичних процесів. Адже процеси політики містять важливу складову – *раціональне (тобто цілеспрямоване) прийняття рішень в умовах невизначеності, конкретних об-*

межень і значної конкуренції. Визначальним критерієм раціональної моделі є критерій максимуму соціальних переваг для суспільства, тобто вибір політики, яка в результаті втілення сприятиме цьому максимуму, набагато перевищуватиме витрати на її розробку і впровадження та змушуватиме утримуватися від раціонально не вигідних (витрати перевищують або дорівнюють вигодам) рішень.

Для *раціональної моделі* є характерними дві позиції:

- жодне державно-політичне рішення не має бути прийняте (незважаючи на зацікавленість будь-яких суспільних сил чи їхнє лобіювання), якщо витрати на розробку і впровадження відповідного напрямку державної політики перевищують суспільні прибутки;

- серед альтернатив державно-політичних рішень обирається така, що забезпечить найефективніші соціальні прибутки.

Загалом же напрям державної політики вважається раціональним, якщо різниця між досягнутою вартістю й неврахованою вартістю максимально позитивна порівняно з будь-яким іншим напрямом.

Важливою складовою раціональної моделі є одиниця виміру раціональності. Зрозуміло, що максимум соціальних переваг – не порівняльний аналіз усіх альтернативних варіантів та їх наслідків, а вибір найкращого варіанта, що сприяє досягненню поставленої мети.

Розглядаючи раціональну модель, зазначимо, що на шляху втілення в життя державної політики як досягнення максимуму соціальних переваг існує чимало перешкод. Ідентифікація цих перешкод допоможе дати відповідь на запитання: чому процес вироблення і впровадження державної політики не є максимально раціональним.

Отже, перешкоди втілення державної політики:

- не існує соціальних переваг, які завжди узгоджені, існують лише прибутки соціальних груп, індивідів, які постійно конфліктують. Багато цих конфліктуючих прибутків і витрат не можуть бути порівняні чи “зважені”. Наприклад, неможливо порівняти чи “зважити” значення індивідуальної гідності та зростання податків;

- творці державної політики не мають достатньо мотивів для розробки і впровадження державно-політичних рішень на основі соціальних цілей, натомість вони одержують свій “мінімальний максимум винагород”: влада, статус, переобрання, гроші тощо;

- творці державної політики не мають мотивів для розгортання мережі соціальних вигід, а просто задовольняють вимоги прогресу; не шукають “найкращого шляху”, а зупиняють пошук на рі-

шенні, яке “працюватиме”, навіть не даючи максимуму соціальної користі для суспільства;

- великі інвестиції в наявні програми й чинну державну політику (“неокупні капіталовкладення”) запобігають перегляду альтернатив та права користуватися попередніми рішеннями;

- існує велика кількість перешкод у збиранні інформації, необхідної для аналізу всіх можливих альтернативних напрямів розробки і наслідків від упровадження того чи іншого рішення;

- соціально-психологічні та фізико-біологічні науки не можуть гарантувати точності прогнозованих переваг і витрат при втіленні в життя того чи іншого державно-політичного рішення;

- навіть застосування аналітиками-експертами сучасних комп’ютерних технологій не дає змоги точно обчислити всі вигоди і витрати, позаяк великій кількості соціальних, економічних, політичних і культурних цінностей загрожує нівелювання;

- невизначеність щодо наслідків упровадження різних варіантів (альтернатив) рішення примушує аналітиків-експертів діяти в традиційно близькому полі державної політики (як це робилося раніше, за аналогією чи загалом нічого не змінюючи), щоб запобігти ймовірним непередбаченим наслідкам;

- сегментація природи державно-політичного рішення в бюрократичному полі робить його важким для координації та ефективного реагування на шляху його формування – впровадження.

Отже, характеристика перешкод як невід’ємної складової раціональної моделі переконує, що вона є суто аналітичною, а економічна раціональність є основою для прийняття державно-політичного рішення.

Альтернативним варіантом раціональної моделі є **інкрементальна** як одна з моделей аналізу державної політики, що презентує консервативні суспільні погляди. У межах цієї моделі було виявлено непрактичну природу раціонального вироблення політики й запропоновано більш консервативний процес її вироблення. На сьогодні раціональна й інкрементальна моделі вважаються збалансованим інструментом розробки державної політики.

Цей метод ще називають *методом дуже залежного вибору* через залежність рішення від інтересів заінтересованих груп, лобіювання, бюрократичних перешкод тощо. Основними елементами цього методу є:

- розгляд обмеженої кількості альтернативних варіантів рішень;
- розгляд обмеженої кількості результатів;
- постійне коригування цілей та засобів з метою їх взаємного пристосування;
- системний аналіз та оцінювання політики – “ланцюг”, до якого щоразу додається нова ланка;
- аналіз та оцінювання, прив’язані до вирішення тільки однієї проблеми, а не до досягнення позитивного результату;
- існування соціальної фрагментації аналізу та оцінювання.

Згідно з **інкрементальною (нарощувальною) моделлю** розробники політики визнають легітимність чинних програм і погоджуються продовжувати попередню політику з таких причин:

- брак часу, інформації та грошей для дослідження всіх наявних альтернатив поточної політики;
- визнання легітимності попередньої політики (ефективність не береться до уваги) через недостатню визначеність наслідків нової політики.

Отже, інкрементальна (нарощувальна) модель має як переваги, так і недоліки. Приймаючи рішення, інкрементальні у своїй основі, за умов обмеженого обсягу доступних знань, інкрементальний метод незначних змін у політиці забезпечує більшу послідовність і стабільність у межах політичної й соціальної систем, якщо представлені всі суспільні інтереси.

Таким чином, визначення типів державної політики та модельний аналіз державно-політичних процесів є надзвичайно актуальними як для наукового дослідження, так і для суспільного сьогодення. Перелік моделей для аналізу не вичерпаний. Позитивні й негативні сторони процесу моделювання наочно характеризують їх потенційні можливості, оскільки завданням аналітиків-експертів є оцінка проблеми й уміння створити придатну для аналізу модель.

5.3 Особливості та категорії проблем державної політики

Серед науковців загальноновизнаним є розуміння того, що аналіз державної політики не може абстрагуватись від характеристик та рівнів проблем, які стимулюють урядові дії.

Проблема політики – це умова або ситуація, яка породжує вимоги чи невдоволення людей і для вирішення або пом’якшення

якої необхідна дії Уряду. Проблему політики слід відрізнити від проблемної ситуації, що сприймається політиками та громадськістю як певна сукупність турбот, хвилювань, ознак стресу та дискомфорту.

Проблема – це елемент проблемної ситуації, який виокремлюється з неї шляхом аналізу. Такі проблемні ситуації, як забруднення повітря, небезпечні продукти харчування, перенаселеність міст, практика абортів, глобальне потепління, можуть стати проблемами, якщо вони викликають невдоволення людей і спонукають їх до пошуку шляхів розв’язання. Умови або ситуації не стають проблемами державної політики, якщо вони не визначені такими, ніким не артикуються і не привертають уваги уряду. Для перетворення у проблему проблемна ситуація обов’язково має розглядатися як тема, придатна для дій уряду; як щось таке, для вирішення чого необхідне рішення або дія уряду.

Наприклад, якщо противники заборони паління у громадських місцях намагаються переконати уряд і громадськість у безпечності паління для здоров’я людини або що паління є особистим вибором, то вони прагнуть не допустити суперечливої ситуації як проблеми, усунувши її тим самим з порядку денного уряду.

Стихійні лиха – урагани, повені, землетруси – самі по собі не можуть стати проблемами політики, тому що уряд не здатен запобігти їх появі. Проте їхні наслідки (загибель людей, стреси, руйнування) можуть стати проблемами державної політики. За допомогою нових будівельних стандартів, розвитку системи прогнозування, цивільної оборони, створення спеціальних служб тощо урядові під силу значно послабити наслідки стихійного лиха. Деякі проблемні ситуації не можуть перетворитися у проблеми через те, що вони не є питаннями, які уряд може вирішити доступними йому засобами. Наприклад, політ людини на Місяць став проблемою для виробників політики лише після того, як це виявилось технічно можливим наприкінці 1950-х років.

Вивчаючи природу проблем політики, слід мати на увазі деякі їхні особливості: проблеми політики в одній сфері суспільного життя часто впливають на проблеми в інших сферах.

Наприклад, проблеми економіки (інфляція, зовнішній або внутрішній борг, низька продуктивність праці) справляють вплив на соціальні проблеми (бідність, безробіття, висока смертність). У реальному житті проблеми політики є частинами цілої системи зовнішніх умов, які породжують невдоволення різних сегментів суспільства.

Проблемні ситуації (озонові дірки, дитяча праця, експлуатація інвалідів та іммігрантів, бідність) часто визначаються як проблеми не тими, хто безпосередньо від них страждає, а іншими людьми – експертами, вченими, журналістами, правозахисниками, політиками, які розуміють, що так не повинно бути, і вбачають у цьому небезпеку для суспільства. Через те що індивіди і групи, які мають різні інтереси та цілі, можуть визначати проблеми по-різному, останні нерідко набувають відверто кон'юнктурного характеру. Законодавці та інші публічні політики часто вишукують проблеми, які вони можуть успішно вирішити, для посилення своїх позицій перед виборами.

Незважаючи на те, що існують досить стабільні проблеми, їх суспільна значущість може змінюватися залежно від зміни цінностей або умов. Наприклад, алкоголізм. У ХІХ ст. він розглядався як суто особиста проблема (пияцтво), як наслідок гріхопадіння, як покарання людини за її слабкість. На початку ХХ ст. пияцтво почали вважати суспільною проблемою, котра постала із соціального середовища, сімейних обставин тощо, тобто як відповідь людини на тиск зовнішнього середовища. Зараз алкоголізм (а не пияцтво) визначається як хвороба, котра потребує медичного лікування незалежно від причин, що її породили (в Україні, наприклад, медвितверезники замість МВС підпорядкували Міністерству охорони здоров'я). Таке медичне визначення применшує особисту відповідальність, але політика держави не завжди виходить саме з такого розуміння, оскільки в ряді випадків схильність до вживання алкогольних напоїв призводить до дуже сумних наслідків для оточення (управління автомобілем у нетверезому стані, пияцтво на робочому місці).

На перший погляд, аналіз політики є методологією розв'язання суспільних проблем, оскільки політичні аналітики досягли певного успіху в цій справі. Але це правильно лише частково. Таке вузьке розуміння аналізу політики, акцентуючи увагу саме на вирішенні проблеми, залишає осторонь процес її формулювання; іншими словами, проблема розглядається як даність, на визначення, оцінку та розв'язання якої не витрачається багато часу. Аналіз політики є динамічним, багаторівневим процесом, у якому методи структурування проблем (методи вищого порядку) передують методам їх вирішення (методи нижчого порядку). Перші методи мають перевагу над другими. Якщо аналітик використовує методи нижчого порядку для вирішення складних проблем, то він ризикує вирішувати хибну проблему.

В державній політиці розрізняють три *категорії проблем політики*: *добре структуровані, помірно структуровані та погано структуровані*.

Структура кожної з цих категорій визначається її відносною складністю, яка, у свою чергу, варіює відповідно до характеристик та взаємовідносин між п'ятьма елементами: виробники рішень, альтернативи, цінності, результати та ймовірність результатів.

Добре структурованими проблемами вважаються такі, що стосуються однієї або декількох осіб, які приймають рішення, містять невеликий набір альтернатив політики, мають консенсус щодо цінностей та цілковиту обізнаність щодо наслідків кожної альтернативи. Прототипом такої проблеми є повністю комп'ютеризоване завдання прийняття рішення, в якому заздалегідь запрограмовані всі наслідки кожної альтернативи. Прикладом добре структурованої проблеми може бути оновлення комп'ютерного парку в адміністративному органі. Це відносно проста проблема, яка потребує визначення оптимального варіанта між принаймні двома альтернативами: модернізація наявних комп'ютерів (треба врахувати вартість нових комплектуючих) та придбання нових (враховується вартість купівлі та амортизації нових комп'ютерів).

Помірно структуровані проблеми стосуються одного або кількох виробників рішень, містять невелику кількість альтернатив політики, мають консенсус щодо цінностей та невизначеність щодо наслідків кожної альтернативи. Прототипом такого роду проблеми є моделювання політики або гра на зразок “Дилема ув'язнених” чи “Боягуз”. Імітації та ігри добре ілюструють не тільки труднощі з прийняттям рішень в умовах невизначеності наслідків, але й показують, що начебто «раціональний» особистий вибір може призводити до колективної ірраціональності в малих групах, бюрократичних структурах та в суспільстві загалом.

Погано структуровані проблеми, як правило, стосуються багатьох різних виробників рішень та містять конфлікт цінностей. Більшість важливих проблем політики є погано структурованими.

Характерні риси сучасного урядового оточення – велика кількість виробників рішень та тих, хто впливає на процес вироблення державної політики, наявність різних цінностей та конкурентного середовища різноспрямованих інтересів, що конфліктують між собою, неспроможність ідентифікувати всі можливі альтернативи по-

літики – не сприяють поширенню добре та помірно структурованих проблем політики у практиці державного управління.

5.4 Основні етапи аналізу проблем державної політики

Вирізняють чотири *етапи аналізу проблеми*:

- 1) збирання інформації;
- 2) визначення проблеми та її масштаб;
- 3) вибір і пояснення основних цілей та обмежень;
- 4) обрання способу розв'язання проблеми.

Збирання інформації

Збирання інформації – це такий вид діяльності аналітика політики, який супроводжує весь процес аналізу політики і тому не може вирізнитися як окремий етап чи стадія цього процесу.

Виділяють три основних *цїлі збирання інформації*:

- 1) оцінка природи та масштабу проблеми;
- 2) визначення специфічних рис та особливостей конкретної проблемної ситуації;
- 3) визначення існуючого досвіду проведення аналізу політики у схожих умовах та ситуаціях.

Збирання інформації, як правило, потребує багато часу. Ми живемо в період інформаційного буму, в умовах якого на дослідника може звалитися величезний обсяг інформації.

Серед *джерел інформації* вартими уваги є такі:

- законодавчі акти, урядові та офіційні документи, заяви політиків та офіційних осіб;
- наукова література: монографії, навчальні посібники, статті в наукових виданнях;
- засоби масової інформації: публікації в газетах та журналах, радіо- та телерепортажі, Інтернет;
- статистичні дані та аналітичні матеріали;
- результати соціологічних досліджень: інтерв'ю, опитування, анкетування;
- результати аналізу, який проводився іншими командами політичних експертів.

Оскільки аналітикові політики потрібна не вся інформація, а лише така, що буде корисною для процесу аналізу, аналітик може зіткнутися з дефіцитом саме такої інформації. В реальному житті до

недостатності інформації можуть додатися об'єктивні та суб'єктивні труднощі з її отриманням.

До ймовірних *перешкод* на шляху збирання інформації можна віднести:

- *закритість або недоступність необхідних для всебічного аналізу даних та джерел інформації;*
- *небажання політиків або чиновників надавати необхідну інформацію;*
- *протидія з боку влади;*
- *брак часу та обмеженість фондів.*

На жаль, реалії політичного життя в Україні не сприяють аналізу політики взагалі та збиранню інформації зокрема. Вітчизняні дослідники поки що не можуть розраховувати на сприятливий клімат для своєї діяльності. Аналітикові політики слід завжди бути готовим до невмотивованої відмови у наданні інформації, до її недостовірності та перекрученості навіть в офіційних джерелах, до приховування інформації з меркантильних міркувань тощо.

Визначення проблеми та її масштабу

Аналіз політики починається з визначення проблеми. Часто це може бути досить складно через неясність або конфліктність цілей клієнта, внаслідок непорозуміння між клієнтом та політичним аналітиком через відмінність у термінології або сленг, через неспроможність організацій сформулювати зрозумілу заяву щодо цілі власної діяльності. Перед початком дослідження аналітику обов'язково слід знайти реальну проблему, котра може значно відрізнятись від тієї, яку бачить замовник, а також ознайомитися з основними фактами, необхідними для розуміння природи та важливості проблеми. Процес визначення проблеми подібний до глибокого буріння – поступово долаючи шар за шаром земну товщу, ми все більше віддаляємось від поверхні (поверхових фактів) і наближаємось до ядра (політичних, соціальних, економічних, культурних чинників проблеми). Ступінь процесу заглиблення у факти визначається його необхідністю для наступних етапів аналізу і залежить від досвіду, та навіть інтуїції аналітика політики. Це свого роду мистецтво.

Визначаючи проблему, слід враховувати ряд факторів:

1) *масштаб проблеми.* Обсяг охоплення аналізу може бути різним, що також є досить важливим фактором, який потрібно уточнити ще до початку дослідження. Масштаб проблеми детермінуєть-

ся такими чинниками, як причинність (що або хто живить проблемну ситуацію), чисельність групи клієнтів (скільки людей прямо чи опосередковано зачіпає або може зачепити ця проблема), місцеположення (яку територію охоплює проблемна ситуація). Спочатку проблему визначають досить вузько, але у процесі аналізу її масштаб може розширюватися, особливо в разі виникнення нових, перспективних пропозицій. Загальноприйнятою практикою є така схема: на ранніх стадіях підготовки аналізу його масштаб визначається аналітиками, а потім, до початку основних дослідницьких робіт, – відповідним чиновником з боку замовника. Джерелами попередніх розрахунків масштабу проблеми можуть бути результати роботи інших аналітичних груп, які виконували схожий аналіз.

2) **вплив зацікавлених груп.** Важливою частиною процесу визначення проблеми є з'ясування позицій різних індивідів та груп, які переймаються проблемою, вбачають у ній матеріальний інтерес та мають владу, ресурси, силу, інші важелі для впливу на процес прийняття рішень щодо цієї проблеми. Оскільки в сучасному суспільстві процес вироблення державної політики відбувається у плюралістичному і конкурентному середовищі, то немає нічого дивного, що аналітик політики, аналізуючи навіть відносно просту проблему, виявить, що нею зацікавлений широкий спектр суб'єктів впливу, починаючи від різного роду груп і закінчуючи окремими індивідами. Зрозуміло, що успішність дій аналітика в цьому аспекті визначення проблеми буде прямо пропорційною ступеню відкритості та прозорості політичного процесу взагалі і процесу вироблення державної політики зокрема. Напівдемократичне політичне середовище з численними прихованими каналами та суб'єктами впливу є дуже складним для діяльності аналітика.

3) **новизна.** Проблема може бути новою або такою, що виникла повторно. У першому випадку проблема є принципово відмінною від уже існуючих, що істотно впливає на роботу аналітика політики. Можна сказати, що процес визначення нової проблеми починається з чистого аркуша. Власне, це значною мірою евристичний процес, оскільки нова проблемна ситуація характеризується високим ступенем невизначеності щодо всіх своїх характеристик. Особливо це стосується сучасного складного суспільства, переважна більшість проблем якого є погано структурованими, в першу чергу через невідомість причин та невизначеність наслідків.

Вибір і пояснення головних цілей та обмежень державної політики

Добір та опис релевантних цілей аналізу є досить складним та відповідальним процесом, оскільки його результатом мають бути саме ті цілі, яких необхідно досягти аналітикові політики. Д. Веймер та Е. Вайнінг пропонують два способи, скориставшись якими, аналітик політики та його клієнт зможуть визначити релевантні цілі: 1) визнання того, що нечіткість, розмаїття та конфліктність цілей є невід'ємною складовою частиною аналізу політики; 2) з'ясування відмінностей між цілями та варіантами політики.

Нечіткість формулювання цілей є звичайним явищем на початку аналізу політики, тому аналітик політики і завжди має бути готовим до цього.

Існує дві причини такого становища:

- *по-перше, керуючись певними міркуваннями, клієнт просто не хоче або не може розповісти аналітикові про цілі аналізу. На перший погляд, це здається дивним, адже клієнт сам запросив команду аналітиків і має бути зацікавленим у якості проведеного аналізу. Але аналітикові не слід забувати, що виробники політики постійно перебувають у певному політичному контексті (часто під тиском так званої політичної доцільності), який змушує їх вдаватися до тактичних хитрощів, наприклад, з метою уникнення критики цілей з боку опозиційних сил;*

- *по-друге, клієнт ще не визначився з цілями, які йому треба обрати в умовах конкретної державної політики. Досить часто виробники державної політики змушені приймати складні рішення щодо комплексних погано структурованих проблем політики. За таких умов майже неможливо визначитися з чіткими, недвозначними цілями політики. Це стає реальним лише після того, як аналітик політики надасть клієнтові детальний опис проблемної ситуації, що склалася.*

На думку Д. Веймера і Е. Вайнінга, визначаючи цілі, аналітик політики повинен приділити належну увагу таким цінностям, як ефективність та справедливість. Чимало експертів вважають, що саме на основі цих цінностей можна сформулювати сукупні цілі, реалізація яких приведе до максимальної сукупної кількості благ. Така думка не є безперечною, хоча б з огляду на те, що акцентуація на ефективності чи справедливості може спрямувати державну політи-

ку в певному напрямі (наприклад, розподільча або перерозподільча) і навіть надати їй певного ідеологічного забарвлення. Проте вирішувати, чи слід у кожному політичному рішенні враховувати проблеми ефективності та справедливості або інші цілі державної політики, аналітикові політики треба, виходячи перш за все з конкретного політичного середовища. В кінцевому рахунку і клієнт, і експерт мають вирішити, який обсяг результативності чи справедливості слід враховувати, визначаючи цілі державної політики.

Цілі політики можна поділити на дві групи:

1) *субстантивні (головні, самостійні) цілі* – являють собою цінності, котрі суспільство прагне гарантувати як такі заради них самих. До таких ми зазвичай відносимо справедливість, ефективність, людську гідність, моральність тощо.

2) *інструментальні цілі* – це умови, які полегшують досягнення субстантивних цілей. До таких цілей належать насамперед політична здійсненність та наявність бюджету. Часто інструментальні цілі розглядають як обмеження, тобто цілі, яких обов'язково треба досягти.

Справді, виробники політики часто мають узгоджувати визначення цілей з такими політичними факторами, як тиск прихильників, емоційні звернення та прохання, передвиборні міркування. Інакше кажучи, політична здійсненність є міркуванням виробників політики у процесі відбору та визначення цілей політики щодо їх бажаності та прийнятності. Наявність бюджету належить до так званих ресурсних обмежень, важливість яких важко переоцінити. До таких обмежень можна віднести будь-які ресурси, необхідні для підтримання або зміни державної політики.

Додамо до сказаного ще кілька важливих зауважень:

- *неможливо описати релевантні цілі для всіх проблем політики. Важливо пам'ятати і про визначення потенційних цілей. Знайомлячись із конкретною сферою державної політики, аналітик дізнається й про типові цілі (наприклад, у сфері охорони здоров'я такими цілями є: зниження кількості захворювань, рівня смертності, збільшення тривалості життя тощо);*

- *вибір цілей сам по собі може бути відносно несуперечливим. На практиці складнішим і суперечливішим виявляється досягнення компромісу між цілями;*

- *конкретизація цілей та прийнятний компроміс між ними є важливим результатом аналізу політики.*

У повсякденній політичній практиці цілі політики дуже часто плутають із засобами їх досягнення. Інакше кажучи, варіанти політики (конкретні комплекси дій) визначають як цілі (цінності, які ми підтримуємо).

Цілі політики треба починати формулювати якомога абстрактніше, а її альтернативні варіанти – якомога конкретніше. Інакше кажучи, цілі повинні мати нормативний характер (тобто відповідати на запитання: як має бути), а альтернативні варіанти політики мають бути конкретними методами досягнення цих цілей. Наприклад, забезпечення країни достатньою кількістю електроенергії за доступними цінами є метою енергетичної політики уряду, а альтернативними варіантами її (мети) досягнення можуть бути: використання альтернативних джерел електроенергії, повсюдне впровадження енергозберігаючих пристроїв і технологій, будівництво атомних електростанцій тощо.

Вибір методу розв'язання проблем державної політики

Метод вирішення проблеми залежить від цілей, поставлених перед аналітиком політики. Згідно з Д. Веймером і Е. Вайнінгом існує п'ять основних підходів до аналізу політики:

Стандартний аналіз вигід-витрат – застосовується в тому випадку, якщо ефективність є єдиною релевантною метою.

Аналіз вигід-витрат – це формальний, кількісний метод оцінювання, який передбачає ідентифікацію вигід і витрат кожного з пропонованих або чинних варіантів політики та подальше перетворення їх у грошовий вимір з метою порівняння. Вважається, що суспільне буття можна поліпшити лише за допомогою певних політик (проектів, програм), вигоди від яких перевищують їхні витрати. Найчастіше аналіз вигід-витрат застосовується для оцінювання політики, що пропонується, хоча інколи цим методом користуються і для оцінки вже існуючої політики.

Головний принцип, що лежить в основі аналізу вигід-витрат, – це критерії, постульовані американськими вченими Н. Калдором та Дж. Гіксом у 1939 та 1940 роках, відповідно. Перший вважав, що політику слід приймати тільки тоді, коли ті, хто здобув вигоду, можуть повністю компенсувати втрати потерпілих і все ж залишатись у вигаді. Дж. Гікс запропонував інше формулювання: ухвалюйте полі-

тику, тільки якщо вона не служитиме егоїстичним інтересам тих, хто програє, давши хабара тим, хто виграє, щоб вони не ухвалювали її. Хоча ці формулювання концептуально не ідентичні, на практиці вони дають однакові результати і зазвичай розглядаються як один критерій Калдора–Гікса. Основними **стадіями аналізу вигід-витрат** є:

1. *Визначення всіх очікуваних та неочікуваних впливів і наслідків політики та розподілення їх за категоріями “витрати” й “вигоди” для різних груп (це потребує чіткого визначення переліку груп, щодо яких будуть розглядатися можливі витрати і вигоди).*

2. *Вираження визначених витрат та вигод у грошах. Стосовно речей, які зазвичай купуються і продаються на ринку, це зробити порівняно неважко, але щодо таких питань, як добре здоров’я або тривалість життя людини, на аналітика очікують значні труднощі.*

3. *Дисконтування вигід та витрат з огляду на час і ризик, тобто врахування того, що одні наслідки політики можуть бути короткостроковими, а інші – довгостроковими, з метою прирівнювання вартості її поточних та майбутніх ефектів. Особливо це стосується економічних систем із досить високим рівнем нестабільності та інфляції.*

4. *Порівняння прямих і непрямих, поточних та майбутніх вигід і витрат політики та вибір з-поміж варіантів політики. Якщо вигоди перевищують витрати – політика є прийнятною; і навпаки, якщо витрати перевищують вигоди, – таку політику слід скасувати або знайти інший, кращий шлях її здійснення.*

Якісний аналіз вигід-витрат – застосовується тоді, коли ефективність є єдиною метою, але не всі впливи на неї можна виразити у грошах.

Як і у випадку зі стандартним аналізом вигід-витрат, починати треба з визначення впливів та наслідків. Якщо аналітикові політики не вдалося виміряти вплив окремих альтернатив у грошах, він не зможе підрахувати чисті грошові вигоди. Тож йому належить вдатись до якісних аргументів, характеризуючи впливи, які неможливо виразити у грошовому вимірі. Наприклад, оцінюючи ефективність соціальної політики уряду, аналітик політики обов’язково зіткнеться з ланцюгом впливів та наслідків, які неможливо оцінити в грошових одиницях, але які є дуже важливими для аналізу: зміна домінуючих форм повсякденної соціальної активності, вплив змін на цілісний характер повсякденності, вплив сильної соціальної політики на ступінь мотивації до праці як суспільства взагалі, так і окремого індивіда тощо.

Модифікований аналіз вигод-витрат – застосовується у випадку, коли аналітик політики дійшов висновку, в процесі аналізу, що окрім ефективності, має значення ще одна мета (найчастіше це справедливість). Іншими словами, аналітик може скористатися модифікованим аналізом, якщо він може виразити впливи на ефективність та іншу мету у грошовому вираженні. Наприклад, якщо друга мета – справедливість, то аналітик має визначити вигоди й витрати різних соціальних груп.

Цей підхід дасть аналітикові змогу отримати єдиний вимірник для ранжування альтернатив за рівнем їхнього впливу. Безперечно, це зручно для проведення аналізу. Але недоліком модифікованого аналізу вигід-витрат є те, що задля досягнення єдиного вимірника сукупних чистих вигід аналітик об'єктивно вимушений робити ефективність і справедливість порівняними величинами. З'являється небезпека поглинання розподільчих цінностей сукупним показником чистої вигоди. В такому разі важливість кожного показника слід детально обговорити із замовником.

Процес аналізу проблеми є найголовнішим, найскладнішим та найважливішим етапом аналізу політики, який впливає на успіх його наступних етапів. Він, своєю чергою, складається з чотирьох етапів: збирання інформації та визначення проблеми та її масштабу; вибір і пояснення основних цілей та обмежень; обрання способу розв'язання проблеми. Головне завдання аналітика політики полягає у правильному визначенні проблеми і створенні найкращого розуміння політики для клієнта.



Основні поняття

Типи державної політики, моделі державної політики, проблеми державної політики, категорії проблем політики, методи розв'язання проблем державної політики, етапи аналізу державної політики, цілі державної політики, обмеження державної політики.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. Охарактеризуйте типи та моделі державної політики.
2. В чому полягає сутність поняття “проблеми політики”?
3. Сформулюйте основні проблеми політики.

4. Які існують категорії проблем політики?
5. Розкрийте особливості модельного аналізу державної політики.
6. Назвіть основні етапи аналізу проблеми.
7. В чому полягає сутність збирання інформації для аналізу державної політики?
8. Які існують цілі, джерела збирання інформації для аналізу державної політики? Вкажіть імовірні перешкоди на шляху збирання інформації.
9. Які фактори слід враховувати при аналізі проблем державної політики?
10. Як визначити проблему державної політики та її масштаб?
11. Наведіть кілька прикладів того, як процес визначення проблем державної політики може набути політичного забарвлення.
12. В чому полягає мультипричинність проблем державної політики?
13. Зважаючи на характеристику погано структурованих проблем, якою мірою можна говорити про об'єктивність, нейтральність та неупередженість аналізу державної політики?
14. В чому полягають недоліки стандартного аналізу вигід-витрат?
15. В чому полягає різниця між стандартним аналізом вигід-витрат та аналізом витрат і ефективності?
16. Що, на вашу думку, перешкоджає впровадженню аналізу вигід-витрат в урядову практику України?

РОЗДІЛ 6

СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ Й ЕТИЧНІ АСПЕКТИ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

6.1. Українське суспільство як об'єкт аналізу державної політики.

6.2. Лідер і керівник як об'єкт аналізу державної політики.

6.3. Етичні аспекти аналізу державної політики.

6.1 Українське суспільство як об'єкт аналізу державної політики

Як свідчить історія, і наша в тому числі, ефективність вирішення складних соціально-економічних і політичних завдань залежить від якості управлінської еліти, яка планує і реалізує масштабні перетворення суспільного життя, від її здатності у своїй діяльності по управлінню суспільними процесами керуватися законами суспільного розвитку, знати пануючі суспільні настрої, очікування, потреби та інтереси тощо.

Сучасне українське суспільство являє собою комплекс складних соціально-психологічних процесів і явищ. Вони зумовлені як позитивними, так і негативними наслідками тих радикальних змін, які розпочалися у країні.

Кожному народові, так само як і окремим людям, притаманні певні суспільні настрої, цінності, ментальність, тобто певна соціетальна психіка з усім набором властивостей, функцій, процесів. Саме вона постає головним регулятором подій у переломні періоди історичного розвитку. На соціетальній психіці певного конкретного соціуму базуються самоорганізовані суспільні процеси, які є основою його еволюції. Дослідники в галузі соціальної психології наголошують, що чим менше враховується вказаний соціально-психологічний феномен, тим тривалішою може бути суспільна криза.

Аналіз управлінських рішень, прийнятих в Україні за роки її незалежного розвитку, свідчить про те, що вони розроблялися і приймалися в умовах відсутності достатнього обсягу об'єктивного психологічного аналізу процесів та явищ громадсько-політичного життя, насамперед їхньої глибинної природи. Це стосується, зокрема, міри готовності суспільства до тих чи інших змін в економіці, політиці, соціальних відносинах тощо.

Серед факторів, які суттєво впливають на соціально-психологічну атмосферу українського суспільства на етапі його трансформації, виділяють наступні:

- *відсутність чітко визначеної орієнтації соціально-політичних інститутів і населення в цілому на спільну мету – соціально-політичну трансформацію суспільства.*

У середовищі політичної еліти України точаться дискусії навколо того, куди прямує українське суспільство, що ми будемо, у чому полягає зміст національно-державницької ідеї тощо. “Не знаючи кінцевої мети, – каже стародавня мудрість, – не можна наважитись; не наважившись, не можна мати твердий дух; не володіючи твердим духом, не можна бути спокійним”.

- *несформованість системи життєвих цінностей, які визнаються переважною більшістю населення як моральні основи життєдіяльності й виступають водночас регуляторами соціальних дій людей.*

Виходячи з домінування в поведінці індивідів певної системи цінностей, зарубіжні науковці виділяють такі умовні групи людей: “ретрогради” (песимістичні, розчаровані, пасивні, соціально – неорієнтовані громадяни, переважно патерналісти); “переможці” (так звані “вовки в суспільстві”, які беруть від нього все, що можуть, амбітні, покладаються лише на себе); “традиціоналісти” (дещо подібні до перших, однак вірять у певну систему цінностей, реалісти, схильні до соціальної активності); “новатори” (активні, відкриті до інновацій, цінують свободу, індивідуальність, ініціативність, орієнтовані на перспективу); “істеблішмент” (оптимісти, орієнтовані на прогрес, толерантні, наділені високою відповідальністю).

Основу суспільної трансформації складає чисельне переважання трьох останніх названих груп (в Угорщині, наприклад, вони становлять близько 80 %, у Польщі – більше 60 % всього дорослого населення). Виходячи з даних моніторингу українського суспільства, який здійснюється Інститутом соціології НАН України, можна зробити висновок, що такі соціально активні, прогресивно орієнтовані, непатерналістські групи поки-що в українському суспільстві не є визначальними.

- *роз’єднаність (економічна, регіональна, партійна, ідеологічна) національної еліти України і, як наслідок, низька суспільно корисна дієздатність, неспроможність до об’єднання на основі єдиних цілей, загального суспільного блага. Звідси – внутрішня конфлікт-*

ність еліти, відсутність налагоджених міжелітних зв'язків, домо-вленостей, неузгодженість у діях, міжелітна конфронтація;

- слабкість і суперечливість функціонування соціально-економічних і політичних інститутів, що позначається на характері та спрямованості процесів соціально-економічної трансформації українського суспільства (як приклад, протиріччя і постійні конфлікти між різними гілками влади, неефективність законодавчо-правової бази тощо). Наявні розходження між декларованими цінностями реформування суспільства і реальною практикою їх здійснення;

- руйнування ідеологічних підвалин попередньої суспільної системи, усталених моделей життєдіяльності і формування нових ідеологічних цінностей, моделей поведінки, що не могло не позначитися на загальному стані масової суспільної свідомості.

Усе це не могло не позначитися на сфері соціальних відносин. Як свідчать дані соціологічного моніторингу українського суспільства, показовими стали: майнова нерівність (українське суспільство поступово ставало все більше біполярним, причому зі значним переважанням числа тих, хто опинявся за межею бідності); зубожіння малозахищених верств населення (особливо пенсіонерів); соціальна напруга (у суспільстві взагалі та в окремих регіонах зокрема).

Кризові явища зачепили і сферу духовної культури. Знецінилися фактори, які в умовах стабільного розвитку держави гарантують їх носіям соціальну захищеність (рівень освіти, професійна компетентність поки що не забезпечують їх власникам необхідного життєвого рівня, як наслідок – зниження їх суспільної престижності). Тривожним є той факт, що під впливом економічної кризи попередніх років поступово почала втрачати своїх прихильників ідея національної державності.

Усе це позначилося на загальній психологічній атмосфері українського суспільства.

Недовіра за всіх умов є вкрай негативним і деморалізуючим людську активність чинником. Вона сковує людину, не дає їй можливості активно включитися у суспільні відносини, ставити перед собою цілі, адже будь-яка активність передбачає (як передумову) наявність довіри до оточення.

Феномен довіри – одне з найважливіших соціально-психологічних явищ, від розвиненості якого залежать стан справ у суспільстві взагалі. Відомий вчений дослідник Ф. Фукуяма у своїй

книзі “Довіра: соціальні доброчесності і творення процвітання” наголошує на тому, що національний добробут і конкурентоспроможність обумовлені певним рівнем довіри, характерним для того чи іншого суспільства. Довіра розглядається як очікування суб’єктом усталеної, чесної, орієнтованої на спільні цінності поведінки з боку інших членів суспільства.

Складність і неоднозначність трансформаційних процесів, що відбуваються в Україні, зумовлює важливість для державно-управлінської діяльності пошуку чинників та резервів стабілізації й поступального розвитку суспільства. За цих умов актуальним стає звернення до соціально-психологічних чинників, які на загальносуспільному та індивідуальному рівнях здатні сприяти консолідуючим суспільство тенденціям, становленню взаєморозуміння і громадської злагоди. В умовах атомізації суспільства такими чинниками є: спільні труднощі, сподівання на покращання ситуації в майбутньому, прагнення до миру і спокою, стабільності тощо.

Оскільки психологічна атмосфера, в якій сьогодні представникам державної влади на всіх її рівнях доводиться здійснювати свої функції, характеризується як досить складна і напружена, це вимагає від них, з одного боку, *політико-психологічного осмислення й аналізу складних явищ суспільного життя та врахування їх у практиці функціонування державної служби*, з іншого – *умінь і навичок активізації людського фактора.*

Специфіка державної служби як особливого виду діяльності відрізняється тим, що її ефективність залежить від уміння працювати з людьми, організовувати їх на виконання конкретних управлінських рішень, отримувати і доводити необхідну інформацію, встановлювати контакти тощо.

Практика управлінської діяльності засвідчує, що працівники системи державної служби, які орієнтуються у своїй діяльності передусім на людей, досягають більш значних результатів у роботі, ніж ті, які головну увагу зосереджують на економічних, суто технічних аспектах проблеми. І хоча ці дві сторони процесу не можна протиставляти, головним все ж таки, виходячи зі специфіки діяльності, є людський фактор – конкретні люди з їхніми інтересами, потребами, настроями.

У контексті вищезазначеного нового змісту управлінської праці зростають вимоги до формування особистості державних служ-

бовців. Якщо раніше, за попередньої радянської системи, у процесі їх підготовки акцент робився на засвоєнні певної системи професійних знань, то *сьогодні на перший план висувається проблема розвитку особистості працівника сфери державного управління відповідно до його індивідуальних якостей, формування гуманних засад професіоналізму, підвищення його соціально-психологічної компетентності, культури праці й діяльності*. Це, на думку вчених, є важливим соціально – психологічним резервом оптимізації управлінської діяльності.

У зв'язку з цим у сучасних умовах постає завдання підготовки управлінської еліти шляхом поглиблення її соціально-психологічної компетенції, розвитку організаторських та комунікативних здібностей.

6.2 Лідер і керівник як об'єкт аналізу державної політики

Людина – істота водночас соціальна й біологічна, наділена особливими, лише їй притаманними індивідуально-психологічними якостями. Це яскраво проявляється у всіх сферах суспільних відносин.

Кожна з наших дій відповідно визначається, з одного боку, зовнішньополітичним середовищем, соціальним оточенням; з іншого – тією енергією, темпераментом, які закладені в людському організмі, у тому числі й природними інстинктами.

Ряд відомих психологів вважали за необхідне вивчати соціальну поведінку людини як істоти, яка керується у своїй діяльності не лише раціональними, але й підсвідомими мотивами.

Як показує досвід, взаємодія особи і суспільства відбувається під впливом різних процесів, як суспільних, так і індивідуально-психологічних.

Неможливо, наприклад, не враховувати в характеристиці індивіда роль його пізнавальних властивостей, таких як мова, мислення, пам'ять. Остання, зокрема, має в житті людини вельми істотне значення.

Від розвиненості мислення, його глибини, широти, історичності, гнучкості, спрямованості на оптимальні висновки часто залежить місце особи в системі суспільних відносин, її включеність в активну діяльність.

Розвинена мова, ораторські здібності створюють можливості для здійснення індивідом ідейно-політичного, емоційного впливу на

оточуючих, що досить важливо в досягненні політичного і взагалі соціального статусу особи.

Психічне життя людини включає в себе різні взаємопов'язані між собою форми прояву її психіки. Умовно виділяють наступні сфери психічного життя індивіда, які тією чи іншою мірою впливають на його поведінку, діяльність, спосіб життя. Це – психічні процеси (пізнавальні, емоційно-вольові), психічні стани та психічні властивості особистості.

Лідерство – це соціально-психологічне явище, яке виникає і реалізується тільки в соціальному суспільному середовищі. Як явище лідерство відоме ще з давніх давен, як категорія соціальної психології почало вивчатися з кінця ХІХ ст. Як справедливо зазначає **Ж. Блондель**, лідерство є древнім, як людство. Воно універсальне і неминуче. Існує скрізь – у великих і малих організаціях, у бізнесі й релігії, у профспілках і благодійних організаціях, у компаніях та університетах, у неформальних організаціях і вуличних ватагах. Це ознака номер один будь-якої організації. Скрізь, де утворюється група, виникає і лідерство.

Лідерство – це відносини домінування і підкорення, впливу й наслідування в системі міжособистісних групових відносин.

Лідер (від англ. Іеасіег – ведучий) – авторитетний член організації чи соціальної групи, особистий вплив якого дозволяє йому відігравати істотну роль у соціально-політичних ситуаціях і процесах, у регулюванні взаємовідносин у колективі, групі, суспільстві.

У своїй книзі “Політика як мистецтво керівництва” американський політолог Р.Такер застерігає від ототожнення лідерства з функціями посадових осіб у державному або партійному апаратах. Він зазначає, що лідерство – це щось значно більше, ніж аналіз і прийняття державно-владних рішень, це – вплив на розум, енергію тих людей, яким належить зіграти свою роль у тому чи іншому процесі.

Лідер і керівник відрізняються в наступному:

- якщо керівник, як правило, призначається, то лідер висувається групою стихійно;
- якщо керівник має обумовлені законом, розпорядженнями права й обов'язки, то лідер, як правило, їх не має;
- якщо керівник використовує ці права й обов'язки, то лідер – ні, його головні козирі – авторитет, вплив;
- лідер, безперечно, є неординарною особистістю (не обов'язково із соціально-позитивними якостями), продуктом при-

родного відбору, і ці якості постійно треба підтверджувати, в той час як якості керівника сприймаються як стабільні.

Сьогодні важливого значення в науці набувають корінні питання природи людини, зокрема вивчення психологічних відмінностей, дослідження архетипних структурних елементів свідомості, спрямованості розвитку свідомості, маніпуляція свідомістю, формування ціннісних установок, з метою використання в політології, соціології, психології та державному управлінні. Архетипні структурні елементи свідомості є концентрованим вираженням різних параметрів суспільного життя людей впродовж тисячоліть. На основі архетипів у процесі історичного розвитку формувалися засади володарювання і підкорення.

О. Донченко та Ю. Романенко розуміють *архетип* як формують здатність, форму колективного несвідомого, певне трансперсональне начало людської психіки.

На думку цих дослідників, “спочатку трансперсональна сутність у ході розвитку стає надбанням особистості. Вторинне “щеплення” трансперсональної сутності переживають великі соціальні групи”. Отже, саме архетип формує той або інший психосоціальний набір ціннісних пріоритетів, політичних уподобань, моделей поведінки політичної еліти як агрегаторів та носіїв домінуючих серед народних мас політичних архетипів.

Політична психологія визначає п’ять основних *архетипів* “*homo politikus*”: *гегемоністський, конкурентний, конформістський, абсентеїстичний та плюралістичний*.

Зокрема досить поширеним є *гегемоністський політичний архетип* людини. Його носіям притаманні авторитаризм, неприйняття інших точок зору та інших типів політичних відносин. Такі люди прагнуть нав’язати всім власні цінності, норми, традиції – власну систему світосприйняття. Гегемоністи абсолютизують патріотизм та державність, вони є соціальною основою для вкорінення в суспільстві авторитаризму, шовінізму та придушення альтернативних точок зору.

Конкурентний політичний архетип людини характеризує рішучих і відданих інтересам своїх соціальних чи політичних груп індивідуумів. Вони гостро відчують несправедливість і завжди готові боротися до повної перемоги (в абсолюті – винищення) своїх політичних опонентів. Як правило, такі особистості завжди крити-

кують владу, проявляють незадоволення її діями, беруть активну участь в акціях протесту. Однак, прийшовши до влади, такі руйнівники не здатні до конструктивних дій і суспільного консенсусу, вони продовжують боротьбу, постійно вишуковують різних внутрішніх “ворогів” для звинувачення їх у всіх проблемах і продовжують руйнувати державу вже зсередини державного апарату.

Абсентеїстичний політичний архетип є характерним для патріархального ладу. Індивідууми цього зразка не беруть участі в політичному житті, не цікавляться політикою, не співвідносять свою політичну самоідентифікацію із суспільною системою цінностей. Вони не вважають за потрібне приходити на вибори і відчують відразу до політичної діяльності. Їх кредо: “політика – брудна справа”.

Конформістський політичний архетип характеризується відсутністю власної політичної позиції та схильністю до сприйняття за власні будь-яких пануючих політичних поглядів. Ідеологія такого зразка виражена в народному прислів’ї “Моя хата з краю” і є соціальною базою зрадництва. Конформіст вирізняється шанобливою політичною поведінкою, завжди знаходить виправдання для прорахунків влади, вірить “у доброго царя” і з такою ж легкістю переходить на інший бік у разі поразки провладної політичної сили на виборах та першим починає гоніння (політичні репресії) проти вчорашніх кумирів.

Плюралістичний політичний тип людини є головною базою демократичного громадянського суспільства. Він об’єднує свободолюбних, відвертих людей, які визнають за іншими право на власні права, власну думку, власну систему цінностей. Це екстраверти, схильні до толерантності та пошуку консенсусу. Внутрішня готовність до альтернативи цих громадян реалізовується в ухваленні політичних рішень як відмови від одностайності, пошуку найбільш оптимальних шляхів суспільного розвитку, широкого залучення громадськості та фахівців до обговорення проблем і забезпечення прав людини. До опозиції громадяни плюралістичного штибу ставляться не як до ворога чи опонента, а як до колеги, що пропонує інший варіант вирішення проблем.

Якщо зазначені вище архетипи є притаманними всьому суспільству, то серед представників політичного істеблішменту вирізняють і власні архетипи політичної еліти. Так, Дж. Йернс виділяє дві категорії лідерів – перетворювачів та дільців.

Лідери-перетворювачі (Ш. де Голль, К. Ататюрк, Н. Мандела) діють в ім'я реалізації своїх глобальних поглядів; лідери-ділки, навпаки, діють “тут” і “негайно”, концентруючи свою увагу на деталях, незважаючи на те, яким має стати суспільство в остаточному підсумку. Саме така точка зору трансформувалася згодом у відомий вислів:

“Державний діяч відрізняється від політика тим, що перший думає про наступні покоління, а другий – лише про наступні вибори”.

Хагеман В. виділяє консервативний і революційний архетипи лідерів. Перший у своїй діяльності спирається на традиційні установки та норми, другий – головні свої дії спрямовує на їх поновлення або заміну. Р. Такер додає до цього переліку як окремих тип реформатора. На його думку, реформатор обстоює базовий міф політичного суспільства, його ідеальну модель, корегуючи та поновлюючи ті цінності й традиційні норми, що відживають у суспільстві та за які продовжують триматися консерватори.

Революціонер же, визначаючи соціальний стан суспільства, вважає, що він ганебний, виправити його в рамках існуючих ціннісних наративів неможливо. Єдиний вихід – фундаментальна ціннісна перебудова суспільства. Тому революціонери дотримуються екстремістської тактики, що включає насильство. Хоча для досягнення окремих цілей революціонери за певних умов беруть на озброєння тактичні прийоми реформаторів. У свою чергу, реформатори стикаються з тим, що їхня ненасильницька конфронтація викликає тактику насильства з боку консерваторів.

Цікавий архетип лідерства – фанатичний – описав **Рассел**, зокрема на прикладі Кромвеля, Леніна та Гітлера. Він зазначає, що Кромвель і Ленін були людьми глибоких релігійних, по суті, переконань, які вірили у своє месіанство, в те, що вони є обраними виконавцями надлюдського замислу. Таким чином, їх власні спонукання здавались їм виправданими, і вони мало піклувалися про ті блага, що дає влада.

З огляду на зазначену класифікацію, серед провідних українських політиків легко знайти дуже близьких за іміджевими характеристиками та власними політичними переконаннями й методами діяльності до кожного з цих архетипів.

Шварценберг Р. висунув власну класифікацію архетипів політиків за аналогією з театральними класичними амплуа:

“Рятівник Батьківщини”. Театральний аналог – герой, бог. Цей персонаж вступає на сцену політичного театру в найскладніші й найвідповідальніші моменти; він овіяний славою і легендами, часто канонізується.

“Батько нації”. Театральний аналог – шляхетний батько. Йдеться про авторитарного лідера, мудрого панотця, який є дуже суворим, але водночас і справедливим з підданими.

“Чарівний лідер”. Театральний аналог – перший коханець. Усмішливий і розкутий, намагається не стільки переконати у правоті своїх ідей, скільки просто сподобатися.

“Свійський мужик”. Театральний аналог – простака. Нічим не примітна людина, яка волею долі опинилася серед мешканців політичного Олімпу. Його перевага полягає в тому, що він – “наш”, отже йому можна довіряти.

Автори навчального посібника “Сучасний виборчий PR” виокремлюють такі архетипи як “успішний господарник”, “ділова людина”, “професіонал”, “борець”, “державний діяч”, “популярна особистість”. Спробуємо охарактеризувати й уособити ці та інші політичні архетипи, які активно використовуються у виборчих кампаніях:

“Успішний господарник” – керівник (директор) великого промислового чи сільськогосподарського підприємства, людина, нинішній статус якої, на відміну від нових підприємців, є результатом усього її життєвого шляху. Це може бути також міський голова, який в умовах фінансової скрути здатен забезпечити розвиток інфраструктури міста, стабільну роботу транспорту, вирішити болючі проблеми та ін.

“Ділова людина” – людина, що вже досягла значних успіхів у власному бізнесі, її підприємство успішно розвивається і сплачує великі податки до бюджету, що є результатом високих управлінських і ділових якостей, надійності, винахідливості, вміння виходити зі складних ситуацій через ухвалення нестандартних рішень. Позитивний досвід розвитку власної справи прагне використати в масштабах країни. Здійснює допомогу в реалізації важливих соціальних програм, займається благодійністю.

“Професіонал” – вчений, юрист, економіст, гарний фахівець своєї справи, який має солідний багаж знань та значний досвід роботи в цій сфері, достовірно знає, що і як потрібно змінити в законодавстві, механізмах регулювання економічної діяльності, щоб досягти поставленої мети.

“Борець”, вічний революціонер – людина, що закликає до рішучої боротьби з певними негативними явищами (корупцією, «кучмізмом», злочинністю тощо), завжди є категоричною у своїх судженнях.

“Державний діяч” – чиновник, який, перебуваючи на високій посаді, довів свою здатність вирішувати складні для всієї країни завдання, накопичив великий досвід роботи державного рівня, користується підтримкою авторитетних лідерів і громадян.

“Новий політик” – цей архетип є відповіддю на суспільну втомленість від одноманітності й певної застиглості українського політикуму.

“Глашатай” – талановитий оратор, популіст у найкращому розумінні цього слова, що сміливо й відверто обстоює близькі для народу цінності та моральні імперативи.

“Зірка” – людина, що досягла всенародної популярності та пошани поза політикою (у спорті, мистецтві, космонавтиці, на телебаченні), що й стало трампліном до політичної еліти.

“Національний патріот” – самовідданий борець за незалежність України, який поклав на віттар національної свободи все своє життя, зазнавав утисків і переслідувань та не підкорився долі.

“Відданий інтернаціоналіст” – архетип ностальгії представників старшого покоління за «справжніми комуністами, що не поступаються принципами”.

“Збурювач спокою або Черговий клоун” – втілення цього архетипу демонструють різні політики як в Україні, так і за її межами. Політичні програми таких політиків здебільшого є популістськими, а їх діяльність виглядає, як політичне шоу.

“Очернитель” – украй технологізований варіант «борця», частіше за все штучного характеру, не властивого психотипу цього конкретного політика, якого свідомо використовують як технологічного кандидата, канал виливання компромату, бруду та прямих наклепів на одного з провідних кандидатів.

Звичайно, окреслені архетипи не є вичерпними; в українському політикумі, особливо на регіональному та місцевому рівнях, легко зустріти й багато інших, однак всіх їх об’єднує, по-перше, міфологічна побудова, по-друге – активне використання міфів під час виборчих кампаній.

6.3 Етичні аспекти аналізу державної політики

Кожна професія має свою власну мораль. Особливе місце в системі професійної етики посідає етика державного службовця, оскільки вона значною мірою характеризує взаємовідносини держави і громадянина. Моральність, переважно, розуміється як особиста чесність, порядність.

Етика державного управління – це нормативна основа державно-владної діяльності, що торкається таких основних проблем управління: справедливий соціальний устрій суспільства і держави, взаємні права та обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини та громадянина, розумне співвідношення свободи, рівності і справедливості.

Співробітник будь-якої установи повинен мати загальну культуру, інтелект, порядність. Однак завжди особливого значення набуває моральний потенціал.

Основною моральною умовою службових взаємин між керівниками і підлеглими є збереження достоїнства інших, так само як і свого власного, тому що справді інтелігентна людина не опускається до неправди, чванства, лицемірства, зазнайства й інших звичок, що принижують і ображають оточуючих її людей, а отже, й її саму.

Правила службового етикету рекомендують залишати за межами установи, підприємства свої негоди і неприємності.

У службовому етикеті важливу роль відіграють і такі моральні якості працівника, як сумлінність, добропорядність, чуйність, поважність, коректність, тактичність, точність, делікатність, чуйність, скромність і простота, жаль і милосердя.

Знання службового етикету – один з важливих показників професіоналізму працівника. Саме в етикеті людина постійно, у найрізноманітніших ситуаціях, засвоює на практиці “золоте правило моральності” – ставитися до інших так, як ви би хотіли, щоб ставились до вас інші. Етикетні правила – це мова культурного спілкування, його зовнішня формула.

Можна виокремити декілька таких *принципів службового етикету*, які є надзвичайно важливими для посадових осіб та працівників сільських, селищних рад та їх виконавчих комітетів.

Перший – це *принцип гуманізму*, людяності, який втілюється безпосередньо в моральних вимогах до культури взаємовідносин: ввічливість; тактовність; скромність; точність.

Ввічливість – форма взаємовідносин між людьми, сутність яких – доброзичливість, бажання добра іншій людині. Ввічливість має такі прояви, як уважне ставлення, готовність надати послуги іншій людині. Добре ставлення до людей – це головна основа моральності службового етикету сучасної організації.

Тактовність. У латинській мові слово «такт» означало дотик, почуття. Це те чуття міри, яке підказує людині в певній конкретній ситуації передбачливо не зауважувати помилок і вад іншої людини, не робити їй зауважень у присутності інших осіб, не ставити запитань, які можуть поставити співрозмовника в невігідне становище.

Скромність – вміння співвіднести самооцінку з думками людей, які нас оточують, не переоцінювати себе, не підкреслювати своєї значущості та не афішувати своїх переваг, вміти при цьому стримувати себе. Справжня скромність не має нічого спільного зі скутістю, закомплексованістю. Усе це прояви комплексу сором'язливості, що виникають у разі недостатнього володіння навичками вільного культурного спілкування. Особа не знає, як розпочати розмову з іншими, про що говорити, боїться зробити щось не так.

Точність – вміння цінувати своє слово, виконувати те, що було обіцяно, своєчасно приходити, не запізнюватися.

Існують різні сторони або відтінки ввічливості: коректність, шанобливість, гречність, люб'язність, делікатність.

Коректність – підкреслено офіційна, переважно службова й дещо сухувата, холодна ввічливість, особливе вміння стримувати себе в будь-яких обставинах, конфліктах.

Шанобливість, гречність – ввічливість, яка підкреслює повагу до людини, виявляється у ставленні до літніх людей, зокрема до жінок похилого віку.

Люб'язність – прагнення бути приємним і корисним (виявляється у дріб'язкових послугах, уважності).

Делікатність – ввічливість у поєднанні з особливою м'якістю і глибоким розумінням внутрішнього стану та настрою інших людей.

Другий принцип службового етикету – *доцільність дій*. Сучасний службовий етикет передбачає, що все у спілкуванні має бути поміркованим і простим. Якщо ми не знаємо, як поводити себе в якійсь нестандартній для нас ситуації, то слід керуватись принципом доцільності та зручності. Треба пам'ятати, що зручно повинно бути не тільки нам, а й людям, з якими ми спілкуємося.

Третій принцип службового етикету – це *естетична привабливість поведінки*.

Правила етикету визначаються вимогами естетики, їх логіка не проста “непристойно, тому що некрасиво”.

Сучасний загальний етикет та службовий етикет державної установи зорієнтовані на єдність форми та змісту вчинків їх посадових осіб та працівників. Тому доброзичливе ставлення до людей має бути естетично оформлене, бо будь-який вишуканий і шляхетний за намірами вчинок може за формою виглядати непривабливо і безглуздо або й зовсім втратити свій благородний моральний зміст. Найбільше це виявляється в манерах, жестах, міміці.

Основним принципом поведінки, з точки зору службового етикету, можна вважати глибоку повагу до інтересів та почуттів інших співпрацівників, усіх громадян, які переступають не лише поріг державної установи місцевого самоврядування, а й контактують у неформальній ситуації.

Проблему співвідношення етики й управління вперше поставив **Н. Макіавеллі**. Він розробив особливе політичне мистецтво створення твердої державної влади будь-якими засобами, не зважаючи на жодні моральні принципи: “мета виправдовує засоби”. Проте в управлінні суспільством центральне місце посідає людина, тому не можна ігнорувати те, що можна позначити поняттям “людський вимір”.

Функціонування сучасного державного апарату неможливо уявити без раціонально розроблених, твердо встановлених і обов’язкових формальних правил, без чіткої професіоналізації механізму управління. Інструментом і одночасно результатом такої професіоналізації, зокрема, стали державні службовці, діяльність яких ґрунтується на принципах професійної компетентності, ієрархії та спеціалізації функцій.



Основні поняття

Національно-державницька ідея, лідерство, феномен довіри, архетипи політиків, політична еліта, етика державного управління, принципи службового етикету, співвідношення етики й управління, професіоналізація механізму управління.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. Які фактори впливають на соціально-психологічну атмосферу українського суспільства?
2. В чому полягають основні відмінності лідера від керівника?
3. Назвіть основні архетипи лідерства в державній політиці.
4. Поясніть поняття “етика державного службовця”.
5. Назвіть принципи службового етикету.
6. Охарактеризуйте проблему співвідношення етики й управління Н. Макіавеллі.
7. Чому функціонування сучасного державного апарату неможливо уявити без раціонально розроблених, твердо встановлених і обов’язкових формальних правил, без чіткої професіоналізації механізму управління?

РОЗДІЛ 7 ПОЛІТИЧНІ ПАРТІЇ Й ПАРТІЙНІ СИСТЕМИ У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

- 7.1. Поняття та класифікація політичних партій.
- 7.2. Поняття і типологія партійних систем.
- 7.3. Роль і функції партій у суспільно-політичному житті.
- 7.4. Громадські об'єднання та рухи.

7.1 Поняття та класифікація політичних партій

Політичне життя в сучасному суспільстві не мислимо без партій. Партії надають йому динаміки, оскільки вони є ареною змагання політичних курсів, ідей, які виражають інтереси різних суспільних груп. Знання про партії як суспільний інститут, їх місце і роль у суспільно-політичному житті мають не лише теоретичне, а і практичне значення.

Термін "*партія*" (від лат. *partio* – ділю, розділяю) у перекладі з латини означає частину великої спільноти. Сучасним політичним партіям передували їх прообрази – протопартії.

Існує думка, що партії виникли водночас із політикою, тобто в рабовласницькому суспільстві. З розвитком рабовласницьких відносин, поглибленням соціальної диференціації суспільства, в тому числі й самого панівного класу, для здійснення влади вже було недостатньо державних політичних структур.

В VI ст. до н. е. у Греції діяли:

- *партія великих землевласників – педієї;*
- *торгово-реміснича поміркована партія – парамії;*
- *селянська партія – діакрії.*

У Стародавньому Римі у II–I ст. до н.е. протистояли партії *оптиматів (знаті)* і *популарів (простого народу)*.

В епоху Середньовіччя виникали та діяли партії: в Італії XII–XV стст. між собою ворогували *гвельфи (прихильники світської влади папи римського)* та *гібеліни (прихильники сильної королівської влади)*. Партії античного світу і європейського середньовіччя найчастіше поставали як *клієнтели* – тимчасові об'єднання для підтримки певних знатних осіб, сімей. Суперництво політичних груп, об'єднаних навколо впливових сімей, популярних лідерів, упродовж багатьох століть було суттєвою ознакою політичної історії. Особли-

вого імпульсу розвитку партій надали буржуазні революції в Англії, Франції та інших європейських країнах.

У Європі у другій половині ХІХ ст. виникли масові партії. Їх появі сприяли два основні чинники:

- *розширення виборчих прав;*
- *розвиток робітничого руху.*

Масові політичні партії як інститут європейської культури у сучасному розумінні сформувалися лише в середині ХХ ст. і поступово поширилися й закріпилися в культурах країн і народів інших континентів.

Партії як соціальний феномен постійно еволюціонують. Нині урізноманітнилися причини і способи їх виникнення, багато в чому змінюються їхні форми і сутність, уявлення про їхню роль у суспільстві та й сама ця роль, методи діяльності та функції.

Ознаки політичних партій:

- *добровільність об'єднання;*
- *певна тривалість існування в часі;*
- *наявність організаційної структури;*
- *прагнення влади;*
- *пошук народної підтримки.*

Причинами виникнення партій є необхідність захисту соціально-класових, національних, а нерідко й плеємінних, релігійних, регіональних інтересів, а також цілі, пов'язані з виборчою боротьбою. Різноманітними є способи виникнення партій. Свого часу **М. Вебер** в історії становлення партії вирізняв три етапи: *аристократичне угруповання, політичний клуб, масова партія*. Партії виростили з депутатських клубів і фракцій у парламенті, орієнтованих на інтереси різних кіл нової політичної та економічної еліти.

Політичні партії утворюються:

- *внаслідок об'єднання гуртків і груп однакового ідейно-політичного спрямування, які виникли та існували окремо в різних місцях країни;*
- *у надрах масових рухів;*
- *внаслідок розколу однієї партії на дві та більше чи об'єднання двох та більше партій в одну;*
- *під впливом міжнародної партійної системи;*

• як своєрідне відродження партій, які існували раніше, що підвищує їхню легітимацию, створює певну наступність політичного розвитку;

• внаслідок діяльності лідерів, які організували партії “під себе”;

• на основі регіональних організацій партії, яка існувала раніше;

• з ініціативи профспілок (лейбористські партії у Великобританії, Австралії, Канаді та інших країнах, які виражають переважно інтереси робітників, було створено саме з ініціативи профспілок, що стали колективними членами цих партій і фінансують їх).

Утворення партій, як і громадсько-політичних рухів, відбувається на установчих з'їздах або конференціях. Усні заяви про появу нової громадсько-політичної організації не вважаються достовірною інформацією. Нею є факт реєстрації партії державним органом – в Україні, наприклад, Міністерством юстиції.

Щодо тлумачення поняття “**політична партія**” серед політологів немає одностайності, що зумовлено складністю та багатоманітністю партій як об'єкта дослідження, різними підходами до вирішення цієї проблеми та різними традиціями національних політологічних шкіл. Попри те можна визначити спільні ознаки, які характеризують партію. Серед них найважливіша – добровільність об'єднання.

Політична партія – організована група однодумців, яка виражає інтереси частини народу, класу, класів, соціальної верстви, верств, намагається реалізувати їх завдяки здобуттю державної влади або участі в ній.

Кожна партія повинна мати:

- ідеологію;
- політичну платформу;
- організаційну структуру;
- певні методи й засоби діяльності;
- соціальну базу;
- електорат (виборців, які голосують за неї).

Основна мета діяльності політичної партії – здобути політичну владу в державі та реалізовувати свої програмні цілі: економічні, політичні, ідейно-теоретичні, моральні за допомогою законодавчої, виконавчої та судової гілок влади.

Свої програмні цілі політичні партії проводять у життя через ідейно-політичну, організаційну, пропагандистську, державну (коли оволодівають державною владою) діяльність, виробляючи стратегію й тактику своєї поведінки на різних історичних етапах розвитку і за різних політичних умов.

Структура політичної партії:

- *ядро (керівні органи вищої й нижчої ланок, партійні лідери, активісти);*
- *рядові члени партії;*
- *прибічники.*

Організаційно партія поділяється на партійний апарат і партійну масу, способи зв'язку апарату з цією масою, партії та політичного середовища, партії та суспільства. Часто партійна система охоплює створювані партією молодіжні, жіночі, іноді – військові організації, які є засобом проведення партійної політики серед відповідних груп населення.

Політичні партії відрізняються одна від одної походженням, місцем і роллю в політичній системі, соціальною базою, ідеологією, програмою і т.д.

Існує декілька **класифікацій** політичних партій за різними ознаками:

1. За класовою визначеністю: *буржуазні, селянські, робітничі (у т.ч. комуністичні), соціалістичні та соціал-демократичні.*

2. За ставленням до суспільного прогресу: *радикальні (у т.ч. революційні), реформістські, консервативні, реакційні, контрреволюційні.*

3. За ставленням до влади: *правлячі, опозиційні, нейтральні або центристські (умовно, позаяк абсолютно нейтральних до влади партій не існує).*

4. За формами і методами правління та характером політичної поведінки: *ліберальні, демократичні, диктаторські, тоталітарні.*

5. За принципами організації та членства: *кадрові та масові.*

6. За місцем у системі влади: *легальні, напівлегальні, нелегальні.*

7. За ідеологічним спрямуванням: *комуністичні, соціалістичні, фашистські, неофашистські, ліберально-демократичні, націоналістичні, анархістські та ін.*

8. За віросповіданням: *християнські, мусульманські.*

Деякі політологи виділяють партії: *прагматичні (виборчі), парламентські, харизматично-вождистські та ін.*

Політичні партії в Україні можна класифікувати за такими критеріями:

- *ставлення до державного суверенітету;*
- *соціально-економічні пріоритети;*
- *ідейно-політичні засади тощо.*

За ідейно-політичним спрямуванням виокремлюють:

- *національно-радикальні;*
- *національно-демократичні;*
- *загальнодемократичні;*
- *соціалістичного спрямування;*
- *національних меншин.*

Політичні партії забезпечують зв'язок між народом і представницьким механізмом правління. Саме через партії уряд може звернутися до мас за підтримкою, а маси через партії можуть критикувати керівництво і висувати вимоги до нього.

7.2 Поняття і типологія партійних систем

Залежно від багатьох обставин, а надто від політичного режиму, в кожній країні формується певна партійна система.

Партійна система – це сукупність політичних партій, характер їх взаємодії, а також місце і вплив у державному механізмі.

Політична наука (згідно Дж. Сарторі) виокремлює такі **типи партійних систем**, кожна з яких відображає конкретні особливості певного суспільства:

1. **Однопартійна** (у країні є одна правляча партія, а діяльність інших не допускається; партійний апарат зрощується з державним. Така система існувала в 20 – 40-х роках ХХ ст. у фашистській Італії, у 30 – 40-х роках – у гітлерівській Німеччині, у 20 – 80-х роках – у Радянському Союзі. Сьогодні – на Кубі, в Північній Кореї та деяких країнах Африки: Кенії, Малі, Лівії та ін.);

2. **Домінантна** (з переважаючою партією, яка за підсумками виборів незмінно залишається при владі протягом десятків років; уряд формується лише домінуючою партією);

3. **Двопартійна (біпартизм)** (дві найбільші, найвпливовіші партії у країні поперемінно внаслідок виборів здійснюють владу; впливова опозиція партії, що програла вибори);

4. **Трипартійна**, яку ще називають **двох-з-половинною** (2,5) партійною системою (характеризується тим, що жодна з двох найбільших партій країни самотійно не може сформувати уряд, а тому потребує для цього підтримки третьої партії, значно меншої від них, але яка постійно представлена в парламенті);

5. **Чотирипартійна, або двоблокова** (відзначається наявністю правого та лівого блоків партій, що змагаються між собою за владу);

6. **Партійна система обмеженого (поміркованого) плюралізму** (відсутні антисистемні партії двосторонньої опозиції; притаманна орієнтованість на участь в уряді, коаліційних кабінетах, незначна ідеологічна різниця між партіями);

7. **Партійна система крайнього (поляризованого) плюралізму** (їй властиві наявність антисистемних партій, двосторонньої опозиції зліва і справа, стан перманентного конфлікту між опозицією зліва і справа, сильне ідеологічне розмежування між ними);

8. **Атомізована партійна система** (не передбачає необхідності точного підрахунку числа партій, всі вони не впливові; тут виникає поріг, за яким кількість партій не має значення; уряд формується на позапартійній основі, або на засадах широкої коаліції).

Сприйняття партій та їхньої ролі в житті суспільства тривалий час було негативним. Європейська політична думка радикально змінила ставлення до них у XVII–XVIII стст. Нині остаточно утвердилася думка, що без сильних політичних партій, альтернативних політичних рухів демократична природа влади не можлива.

7.3 Роль і функції партій у суспільно-політичному житті

Політичні партії активно впливають на діяльність органів державної влади, економіку, соціальні процеси, відносини між країнами. Вони є одним із базових інститутів сучасного суспільства, без якого не можливе функціонування представницької демократії, яка потребує розвинутих і добре організованих партій. За їх відсутності посилюється загроза виникнення авторитарного режиму.

Демократія забезпечується участю партій у виборах, позаяк на багатопартійних виборах стикаються не амбіції особистостей, а ін-

тереси суспільних груп. Партії нині є невід'ємною частиною всієї демократичної системи, особливо парламентської демократії, оскільки парламентська робота здійснюється переважно через партії.

Багатопартійність є певною гарантією проти корупції, зловживань владою, своєрідним способом контролю державних діячів.

Вплив політичних партій на маси, а отже, і завоювання владних позицій у суспільстві, визначається такими чинниками:

- наявністю приваблюючих ідеологій, які визначають цілі розвитку, відображають інтереси мас;
- організаційною оформленістю, мобільністю організаційних структур, здатних реалізувати намічені цілі;
- рівнем компетентності, авторитетності партійних керівників (вождів, лідерів, функціонерів);
- достатньою масовістю й активністю рядових членів партії;
- вмінням практично організувати діяльність партії в конкретній історичній ситуації;
- вмінням відобразити гострі суспільні проблеми у зрозумілих масам конструктивних лозунгах;
- наявністю достатніх коштів для діяльності ідейно-пропагандистських і культурних центрів партії, для оприлюднення її політики через засоби масової інформації.

Суспільно-політична роль партій виявляється в їхніх функціях. У політології існують різні підходи щодо обсягу, змісту і суті функцій політичних партій. Американський політолог **Дж. Брайс** виділяє такі **функції партій:**

- підтримка одностайності між членами партії;
- рекрутування нових прихильників;
- стимулювання ентузіазму виборців, акцентуючи увагу на численності партії та важливості її мети;
- інформування виборців про політичні питання, які вирішує партія, про особисті достоїнства вождів і недоліки суперників;
- відбір кандидатів на певну посаду.

У політології визначають і інші функції партій:

- організація громадської думки з питань, які торкаються життєвих інтересів нації;
- мобілізація виборців навколо партійних кандидатів;

- виховання громадської думки і дедалі активніше виконання партіями загальноосвітньої ролі у процесі політичної соціалізації;
- забезпечення неперервності політичних зв'язків між парламентом і народом;
- формування разом з іншими політичними інститутами механізму державного і громадського управління, забезпечення стабільності влади;
- створення сприятливих умов для послідовної зміни складу уряду за дво- і багатопартійної системи.

Особливу роль у життєдіяльності партії відіграє **функція політичного рекрутування (кадрова)**. Вона передбачає підбір і висунення кадрів як для партії, так і для інших організацій, які належать до політичної системи, у тому числі висунення кандидатів у представницькі органи влади й у виконавчий апарат держави. Авторитет партії в суспільстві залежить від того, наскільки ефективно вона реалізовує функцію вироблення політики і здійснення політичного курсу. Обсяг і ефективність реалізації цієї функції залежить від місця партії в політичній системі.

Отже, до основних функцій партій належать:

1. **Соціальна** (з'ясування, формулювання й обґрунтування інтересів великих суспільних груп);
2. **Активізацій та об'єднання** (представлення інтересів великих суспільних груп на державному рівні);
3. **Ідеологічна**. (формування ідеології та політичних доктрин: теоретичних концепцій, партійної програми, оцінок подій, закликів, соціально-політичних стратегій тощо);
4. **Політична**. (участь у формуванні політичних систем, їх спільних принципів, компонентів; участь у боротьбі за владу в державі й формування програм її діяльності).
5. **Управлінська**. (участь у здійсненні державної влади);
6. **Електоральна**. (організація політичної боротьби, спрямування її в цивілізоване русло);
7. **Виховна**. (інституалізація політичних конфліктів; формування громадської думки; політичне виховання суспільства або його частини);
8. **Кадрова**. (формування політичної еліти: підготовка й висунення кадрів для апарату держави, керівників громадських організацій, зокрема профспілок; рекрутування та соціалізація нових членів).

Перспективи посттоталітарного розвитку колишніх соціалістичних країн, у тому числі України, пов'язані зі становленням політичних партій. Відсутність сильних партій, які легітимно представляють інтереси основних соціальних груп у відносинах з державою, нібито ставить державу над суспільством і розв'язує їй руки у виборі політики. Однак це ілюзія, бо замість політично організованих опонентів, з якими можна вести діалог і шукати консенсус, владі за таких обставин протистоїть стихійна маса часто агресивно налаштованих людей. Слабкість політичних партій неминуче обертається безсиллям держави, яка позбавляється зворотного зв'язку з масами, втрачає контроль над політичним процесом і, як наслідок, це призводить до глибокої політичної та соціально-економічної кризи.

7.4 Громадські об'єднання та рухи

Громадські об'єднання і рухи, їх діяльність є основою громадянського суспільства, системою вільних соціальних форм життєдіяльності людей, які функціонують нарівні з партійною формою соціально-політичного буття. Їх соціально-політичне призначення полягає насамперед у тому, що вони допомагають людям у розв'язанні проблем повсякденного життя, відкривають широкі можливості для виявлення суспільно-політичної ініціативи, здійснення функцій самоврядування.

Громадські об'єднання є формуваннями громадян на основі їх вільного і свідомого волевиявлення та спільності інтересів. Їх різновидами є громадські організації та громадські об'єднання.

Громадські об'єднання – об'єднання, створені з метою реалізації та захисту громадянських, політичних, економічних, соціальних і культурних прав, інтересів людини, які сприяють розвитку творчої активності й самостійності громадян, їх участі в управлінні державними та громадськими справами.

Право на об'єднання є невід'ємною частиною прав людини і громадянина. Воно проголошене **Загальною декларацією прав людини**. Конституції демократичних держав гарантують свободу створення громадських об'єднань, діяльність яких має ґрунтуватися на демократичних засадах, відповідати вимогам відкритості й гласності. Повноваження громадських об'єднань не можуть бути підставою для обмеження конституційних прав і свобод їх учасників.

У більшості країн світу *громадські об'єднання* для здійснення своїх цілей і завдань, передбачених статутами, користуються **правами**:

- брати участь у формуванні державної влади й управління;
- реалізовувати законодавчу ініціативу;
- брати участь у виробленні рішень органів державної влади і управління;
- представляти й захищати інтереси своїх членів (учасників) у державних і громадських органах.

Держава створює рівні можливості для діяльності усіх громадських об'єднань. Не підлягають легалізації об'єднання, метою яких є зміна конституційного ладу шляхом насильства, підрив безпеки держави діяльністю на користь іноземних держав, пропаганда війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму, розпалювання національної та релігійної ворожнечі, створення незаконних воєнізованих формувань.

На основі законодавчо визначених прав і обмежень громадські об'єднання виконують ряд функцій. Щоправда, однозначного погляду щодо них ще не вироблено, проте найчастіше називають опозиційну, захисну, виховну та кадрову функції.

Опозиційна функція. Її роль полягає в запобіганні надмірній централізації й посиленню влади держави, сприянні прогресивному розвитку громадянського суспільства. Для досягнення мети громадські об'єднання вдаються до різних засобів: підтримки чи незгоди з державними рішеннями, висування альтернативних програм, апеляції до громадської думки, контролю тощо, завдяки чому управління “зверху” доповнюється самоврядуванням громадськості “знизу”.

Захисна функція. Вона спрямована на задоволення та захист інтересів, потреб членів організації через вимоги, заяви до державних органів, уряду, а також законодавчу ініціативу, контроль за виконанням своїх рішень і угод із державними установами, органами, переговори з ними тощо. Чільне місце належить безпосередній допомозі членам формування (матеріальна, моральна тощо), піклуванню про умови праці, побут, дозвілля громадян. Радикальними методами тиску на адміністративні органи і захисту інтересів людей є страйки, голодування, акти громадянської непокорності, маніфестації, мітинги, ультиматуми, пікетування тощо.

Виховна функція. Націлена на формування у громадян моральної, політичної, управлінської, правової культури, національної самосвідомості, відповідальності за справу і свою поведінку, свідому трудову дисципліну; виховання ініціативності, творчого підходу, професіоналізму, підприємництва. Серед виховних методів особливо роль відведена переконанням, просвітництву, залученню до підприємницької, громадської та управлінської діяльності, гласності, матеріальному і моральному заохоченню тощо.

Кадрова функція. Полягає в підготовці кваліфікованих кадрів для державних та громадських органів, установ, організацій. Звичайно, при цьому не обійтися без цілеспрямованої кадрової політики, системи відповідних навчальних закладів, семінарів, курсів тощо. У забезпеченні дієвості цієї політики громадськість відіграє особливо важливу роль.

Непартійні громадські об'єднання виконують і інші важливі функції, зокрема в межах *наблік рілейшнз* (зв'язків із громадськістю): *інтегративну* (єднання, консолідація мас), *комунікативну* (інформаційне забезпечення, розширення спілкування, підвищення ролі громадської думки, підтримка нею певних починань, організацій).

На сучасному етапі в демократичних суспільствах громадські об'єднання перебирають на себе все більше функцій державних установ, борються з бюрократизацією суспільного життя, здійснюють громадський контроль над ними, впливаючи на державну політику і розвиток суспільства загалом.

Класифікація громадських об'єднань. Громадські організації класифікують за різними критеріями. За *структурною організацією* (мета, статут, членство тощо) їх поділяють на *масові громадські організації, громадські самодіяльні органи та громадські рухи.*

Масові громадські організації – це добровільні, організаційно оформлені об'єднання громадян, які мають на меті задоволення і захист інтересів своїх членів, діють за статутом на основі принципів самоврядування і законності.

До них належать профспілкові, кооперативні, молодіжні, жіночі, творчі, добровільні товариства, релігійні та інші організації. Ці об'єднання мають довгострокові цілі, програму, статут, зареєстрований державними органами у встановленому порядку.

Профспілки. Це найдавніші й наймасовіші організації працюючих, об'єднують понад 300 млн осіб. Існують Всесвітня федерація

профспілок (70 країн, 200 млн членів), Всесвітня конфедерація праці (15 млн членів). Широкого розвитку набули незалежні профспілки за галузями виробництва.

Профспілки водночас із захистом економічних, матеріальних інтересів своїх членів виконують широкі соціальні та суспільно-політичні функції: обстоюють інтереси працюючих щодо робочого дня, відпусток, фінансової політики, організації виробництва, умов праці, соціально-культурних та побутових умов, безробіття, професійної підготовки тощо. У більшості країн вони наділені правом законодавчої ініціативи і виступають у ролі лояльної опозиційної сили стосовно держави.

У боротьбі за інтереси працюючих профспілки послуговуються різноманітними засобами та методами: від переговорних до радикальних (вимоги, заяви, угоди, альтернативні рішення, контроль, експертні оцінки, страйки, маніфестації, голодування, мітинги тощо). Нерідко вони домагаються вагомих позитивних результатів, сприяють набуттю вмінь і навичок самоврядування.

Молодіжні організації. Основними їхніми цілями і завданнями є захист різноманітних потреб та інтересів молоді, мобілізація та інтеграція молодіжних структур на виконання соціально значущих завдань, виховна робота. Молодіжні формування помітно впливають на зміцнення миру, співробітництва і дружби між народами, на збереження і захист природи.

Нині існує Всесвітня Федерація Демократичної молоді (1945 р., об'єднує 250 молодіжних організацій з 100 країн). Великий авторитет у світі має Міжнародна спілка студентів (1946 р., 110 студентських спілок). У більшості країн світу виокремлюються два рівні груп молодіжних організацій залежно від цілей і залучення молоді до суспільно-політичного життя.

Об'єднання молоді, предметом діяльності яких є соціально-економічні та політичні проблеми. Це суспільно-політичні клуби, національно-культурні, історико-культурні, патріотичні, екологічні, благодійні та інші організації, асоціації, союзи, а також ініціативні групи. Їхня діяльність спрямована на сприяння розвитку національних культур і охорону історичних пам'яток, збереження природи і боротьбу за демократію, мир та певні ідейно-політичні ідеали, вирішення повсякденних гострих життєвих проблем ("громадські ініціативи"), боротьбу із безробіттям, за вирішення житлової проблеми (скватери) тощо.

Всесвітній молодіжний рух нині переживає відносно подолання ідеологічних розбіжностей, які спричиняли протистояння і унеможлилювали діалог між молодіжними організаціями різної політичної орієнтації: соціал-демократичної, ліберальної, консервативної, християнсько-демократичної, комуністичної тощо. Однак це не означає злиття, нівелювання поглядів. Наприклад, до Всесвітньої федерації демократичної молоді належать союзи молоді соціал-демократичної, революційно-демократичної, соціалістичної і комуністичної орієнтацій. Серед молодіжних організацій суспільно-політичного характеру США – Молоді демократи Америки, Комуністичний союз молоді, Американська рада молоді, Асоціація молодих християн, Асоціація ораторського мистецтва та ін. В Україні на сучасному етапі відбувається реформація молодіжних організацій, їх демократизація, пошуки орієнтирів і форм діяльності.

Об'єднання дозвільного характеру. Здебільшого вони діють у культурній сфері – образотворче мистецтво, самодіяльний театр, література, кіно, музика (рок-клуби, джаз-клуби), танці тощо. Багато їх у спортивно-оздоровчій сфері. Серед них формування, що культивують нетрадиційні види спорту, об'єднання фізичного і духовного вдосконалення (східні єдиноборства, воєнно-патріотичні клуби тощо).

Трапляються й об'єднання *агресивної, неконструктивної самодіяльності молоді* (фанати, люберці та ін.), *епатажної самодіяльності* (металісти), *альтернативні або контркультурні течії* (хіпі, рокери, авангардисти та ін.).

Жіночі громадські об'єднання. Вони послідовно борються за рівноправність жінок, за поліпшення умов материнства і дитинства, за мир, демократію, національну злагоду, соціальний прогрес. Одна тільки Міжнародна Демократична Федерація жінок об'єднує 135 жіночих організацій із 117 країн світу. У кожній державі існують національні організації – спілки жінок, союзи матерів, ділових жінок тощо.

Творчі об'єднання. Це добровільні союзи, що об'єднують людей творчих професій (Спілка письменників, Спілка художників, Спілка композиторів, Спілка журналістів тощо). На різних етапах їхня роль у суспільно-політичному житті країн і на міжнародній арені не однакова. Особливо вагомою вона є на переломних етапах, які потребують консолідації національного духу, вияву міжнародної злагоди, міжнародного діалогу. Відчутним є їхній вплив і на поведінку владних інституцій.

Добровільні товариства. Здебільшого вони діють у сфері науки, техніки, культури, освіти, спорту, соціальної допомоги, розвитку дружби з народами зарубіжних країн та ін. Покликані розвивати самодіяльність громадян, їхню соціальну, творчу та політичну активність, задовольняти їхні інтереси.

Релігійні організації. Вони є важливою складовою політичної системи суспільства. І хоча найчастіше церква відокремлена від держави, релігійні організації мають право брати участь у громадському житті, а також використовувати, нарівні з громадськими об'єднаннями, засоби масової інформації. Церква може підтримувати або не підтримувати певні державні починання, суттєво впливати на масову свідомість віруючих. Більше того, служителі культури мають законне право на участь у політичному житті. Міжнародні релігійні організації (Християнська мирна конференція, Всесвітній ісламський конгрес, Азіатська буддійська конференція, Всесвітня федерація католицької молоді та ін.) відіграють вагомий роль у спілкуванні народів. У їхньому полі зору перебувають не лише релігійні питання, а й турбота про збереження миру, злагоди, високу духовність і моральні чесноти, гуманізм та любов до ближнього. Однак не завжди їм вдається мирне вирішення проблем (міжконфесійна ворожнеча).

Кооперативні організації. Їх не можна ототожнювати із соціально-економічними об'єднаннями, до яких належать кооперативні спілки, асоціації керівників підприємств, спілки орендарів та підприємців тощо. Кооперативні об'єднання – особливий тип непартійних громадських об'єднань, які, маючи матеріальний інтерес, належать до політичної системи суспільства і відіграють у ній певну роль. До кооперативних організацій відносять споживчу кооперацію в селі й місті, кооперативи для задоволення житлово-побутових потреб, садівничо-городні товариства та ін. Їм властиві певна деполітизованість, чітка економічна спрямованість, широкий спектр заходів для досягнення матеріальної мети. На Заході існують різні підприємницькі союзи, спілки роботодавців тощо, які виконують як економічні, так і політичні функції. Найважливіша політична функція – визначення і формування загальних корпоративних інтересів і пріоритетів бізнесу, їх реалізація з використанням найрізноманітніших засобів і каналів впливу на державні та інші структури.

Громадські самодіяльні органи. Їх створюють при державних органах: комітети захисту миру, ветеранів війни і праці, жінок, ба-

тківських рад; вуличні, квартальні комітети, різні клуби (партійні, політичні, виборців, робітників, дитячі), неформальні об'єднання. Вони не мають офіційного членства, статуту, чітких програм, а цілі можуть бути як соціально значущими, так і асоціальними. Окремі з них представлені організаціями на міжнародному рівні: групи за звільнення в'язнів совісті, репрезентовані організацією Міжнародна амністія; комітети захисту миру – Всесвітньою радою Миру; жіночі комітети – Міжнародною Демократичною Федерацією Жінок та ін.

Громадські рухи. Це масові політичні й неполітичні формування громадян, пов'язані систематичним співробітництвом заради досягнення певної мети на ґрунті спільних соціально-політичних інтересів. Рухи як вияв громадської ініціативи (антифашистські, національно-визвольні, екологічні, за мир, жіночі тощо) характеризуються відсутністю чіткої організаційної структури, спільністю інтересів, наявністю течій, неоднакових за політичними поглядами і світоглядом, відсутністю індивідуального членства, іноді – нечіткою програмою. Вони не є політичними механізмами боротьби за владу. Чинником, що інтегрує учасників руху із не завжди ідентичними переконаннями, є спільна діяльність.

Часто громадські рухи опиняються перед дилемою: продовжити своє існування і перейти до наступного рівня єдності – тіснішого згуртування за спільними інтересами (приміром, створення на основі руху партій) чи припинити своє функціонування, розпавшись на невеликі за кількістю і значущістю угруповання.

В історичному аспекті виділяють такі громадські рухи:

- **антифашистські** – у країнах Європи періоду 30–40-х років ХХ ст.;
- **національно-визвольні рухи** країн Азії, Африки, Латинської Америки в добу антиколоніальної боротьби;
- **нові громадські рухи**, утворені наприкінці 70-х – на початку 80-х років ХХ ст. в індустріально розвинутих країнах (антивоєнний рух);
- **рух проти загрози війни, за мир**;
- **екологічний рух** (захист довкілля, природи);
- **молодіжний і жіночий рухи** (боротьба за поліпшення політичного і соціального становища молоді й жінок);
- **альтернативні рухи** (рухи громадських ініціатив: вирішення проблем повсякденного життя з ініціативи громадян; розробка

соціальних програм, альтернативних муніципальним чи урядовим тощо);

- **регіоналізм** (рух місцевого населення за збереження своєї культури, соціальної, національної самобутності, проти засилля чужих цінностей).

Серед громадських рухів особливе місце посідають **політичні** – особлива форма діяльності політичних сил, що представляють політичні інтереси і прагнення різних соціальних спільнот, їх організацій. Вони спрямовують свої зусилля на усунення чи поліпшення існуючих соціально-політичних та економічних умов життя через вплив на владні структури, їх вдосконалення або заміну. Прикладом такого руху є **Народний фронт**. Його вирізняє змістовність, різноплановість інтересів учасників, в тому числі партій, інших організацій; інколи керівну роль у них перебирають політичні партії. Організаційно політичні рухи мають автономні первинні осередки, вищі органи (з'їзд), а в період між з'їздами – робочі органи. Їхня діяльність унормована певними програмами, статутами. Історії відомо багато таких фронтів: у Європі – для боротьби з фашизмом; після війни – фронти за утвердження комуністичних режимів у країнах Східної й Центральної Європи; з початком перебудови в колишньому СРСР – фронти, рухи за створення незалежних, суверенних держав та ін.

Громадські об'єднання класифікують і за іншими критеріями.

За спільним інтересом створюються спілки підприємців, кооператорів, профспілки. Інтерес духовного відродження породжує об'єднання культурного та гуманітарного, релігійного напрямів. Політичні мотиви приводять до утворення відповідних ідейно-політичних угруповань і течій.

За правовим статусом розрізняють формальні громадські організації (офіційно зареєстровані в органах влади, організаційно оформлені), а також неформальні організації (не зареєстровані юридично, створені спонтанно за ініціативою “знизу”, згідно з усвідомленими спільними інтересами; незалежні від офіційних державних органів, діють без чіткої програми, за принципами самоврядування).

За легітимністю виокремлюють легальні (дозволені законом) і нелегальні (недозволені законом) громадські об'єднання.

Непартійні об'єднання нарівні з політичними партіями різняться за соціально-класовим складом, ідейно-політичною спрямо-

ваністю та способами і метою суспільних перетворень. Безумовно, у партій цей поділ виражений чіткіше, повніше і радикальніше, ніж у непартійних об'єднань, позаяк партії концентровано виражають інтереси соціальних сил, організацій, що борються за владу.

У західній політології усі непартійні громадські організації та рухи називають *групами тиску*, бо, на відміну від партій, вони не мають на меті здобуття влади, загальне керівництво державою, а лише здійснюють на неї певний тиск для задоволення інтересів громадян. Існують особливі групи тиску – *лобі* (від англ. *lobby* – *кулуари*). Цей термін означає систему контор і агенцій крупних монополій чи організованих груп при законодавчих органах США. Вони здійснюють тиск (аж до підкупу) на законодавців і державних чиновників, з метою прийняття ними рішень в інтересах певних кіл (приміром, законопроектів, одержання урядових замовлень, субсидій). Подібні групи діють під різними назвами в багатьох країнах.

Розвиток громадських об'єднань і рухів – це шлях до зростання ролі громадянського суспільства, що сприяє поступовому соціально-культурному піднесенню народу та кожної особистості, демократизації, розширенню прав і свобод людини, зміцненню гарантій її захищеності.



Основні поняття

Політичні партії, класифікація політичних партій, функції партій, партійні системи, типологія партійних систем, громадські організації, громадські самодіяльні органи, класифікація громадських об'єднань, права громадських об'єднань, лобіювання.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. Дайте визначення поняття «політична партія» та наведіть класифікацію політичних партій.
2. Охарактеризуйте роль та вкажіть функції партій у суспільно-політичному житті.
3. Дайте визначення поняття та наведіть типологію партійних систем.
4. Які бувають громадські об'єднання та рухи? Охарактеризуйте їх.

5. У чому полягає суть громадянського суспільства? Розкрийте форми його функціонування.
6. Поясніть взаємодію громадянського суспільства з державою.
7. Як співвідносяться політичні партії з поняттями держави та громадянського суспільства?
8. Що означає поняття партійної системи і які типи партійних систем існують у країнах світу?
9. Що таке групи інтересів? Чому неполітичні групи інтересів вивчаються політологією?
10. Які чинники можуть сприяти, а які – заважати становленню громадянського суспільства?

РОЗДІЛ 8

ВИБОРИ ЯК ОБ'ЄКТ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

- 8.1. Сутність, принципи та функції виборів.
- 8.2. Виборчі системи: особливості, переваги, недоліки.
- 8.3. Адміністративний ресурс у виборах та шляхи подолання його негативних проявів.

8.1 Сутність, принципи та функції виборів

В Декларації прав людини проголошується: “Воля народу має бути підставою влади уряду, ця воля має знаходити своє виявлення в періодичних та нефальсифікованих виборах, які мають проводитися при загальному та рівному виборчому праві, шляхом таємного голосування або шляхом інших рівнозначних форм, які забезпечують волю голосування”.

В умовах сучасної демократії вибори є:

- *основною формою вияву народного суверенітету та проявом політичної суб'єктності народу як єдиного виразника інтересів різних суспільних груп в органах влади;*
- *основним механізмом легітимного формування відповідних державних органів влади, відповідальних перед народом, та реального впливу на владу;*
- *основною формою реальної участі громадян у політичному житті, впливу на політичний курс держави.*

Вибори – це прекрасна школа політико-правового всеобучу та ефективна форма громадянського виховання. Свідомо обираючи своїх представників до тих чи інших владних інститутів, люди розширюють власний кругозір щодо їх діяльності, вчать політиці, виробляють і формують певні очікування від діяльності владних структур.

Вибори – це активний спосіб формування нової політичної культури на демократичних принципах, на умовах толерантності та взаємоповаги, добропорядності та людяності. Це нові, партнерські засади взаємовідносин між представниками політичної еліти та пересічними громадянами.

Вибори – це особлива форма соціального діалогу між різними політичними силами. Це змагання політичних уподобань та переваг,

які забезпечують досягнення оптимального результату суспільного розвитку як політичної гарантії суспільної злагоди.

Вибори – це особливий демократичний спосіб селекціонування нових політичних лідерів та нових привабливих ідей, це природний відбір у політичній сфері, який водночас формує політичну відповідальність як тих, хто пропонує політичні ідеї, так і тих, хто за них голосує.

Вибори – це конкретна форма реалізації політичного плюралізму, яка перетворює абстрактну демократію на реальну форму суспільного співіснування, це безліч підходів та багатовимірність уявлень, що забезпечують засади громадянського суспільства, здатного існувати в мирі й злагоді, в різнобарвному та єдиному суспільстві, в могутній самостійній країні, що розвивається за законами цивілізаційного прогресу.

Вибори – це політичний процес, в якому люди реально можуть відчутти себе повноцінними суб'єктами влади та зробити своє соціальне замовлення владним структурам і закласти перспективи й надії на майбутнє, пов'язані з діяльністю демократичної влади.

Вибори – це торжество універсалізму права та законності, живий процес забезпечення реалізації громадянами своїх конституційних прав та створення умов для захисту своїх інтересів.

Вибори – це конкретна форма соціального діалогу між різними політичними силами, в ході якого вони досягають консенсусу та забезпечують консолідацію суспільних інтересів через об'єднання зусиль різних політичних суб'єктів, здатних ефективно використовувати владний потенціал.

Вибори мають відповідати певним принципам, наведеним нижче.

Принцип рівності виборчого права. Згідно з цим принципом кожен громадянин бере участь у виборах на рівних засадах із іншими, що є необхідною умовою демократичного виборчого процесу. Для цього потрібно, щоб усі виборці володіли однаковою кількістю голосів і щоб кожен депутат представляв однакову кількість виборців. Розділення виборців на курії, розряди є порушенням цього принципу.

Принцип таємного голосування. Анонімність і таємність голосування покликана забезпечити незалежність того, хто голосує, від наслідків його волевиявлення.

Принцип всезагальності є фундаментальним, бо дає громадянину право брати участь у виборах по досягненні визначеного законодавством віку.

Принцип *всезагальності* може обмежувати наявність інших умов. Такі обмеження означають виключення певних груп громадян із участі у виборах з економічних, політичних чи соціальних причин і називаються цензами.

Майновий ценз, приміром, позбавляє виборчих прав найчастіше тих громадян, які не сплачують податків у визначених розмірах. В сучасному світі такий ценз практично не зустрічається.

Освітній ценз передбачає вимоги до виборців, пов'язані з умінням читати й писати. До цього часу, наприклад, конституції трьох штатів США вимагають від виборців уміння прочитати конституцію англійською мовою.

Прикладом виключення громадян із участі у виборах був **класовий ценз**, характерний для СРСР, Румунії, де виборчих прав позбавлялись представники “експлуататорських” класів, зокрема церковні діячі та ін.

У деяких країнах ще й зараз зустрічаються **цензи статі та раси**. Протягом тривалого часу виборчих прав за цензом статі позбавлялись жінки, а в ряді арабських держав це обмеження існує й донині.

Військовий ценз не дозволяє брати доля у виборах військовослужбовцям. Це мотивується деполітизацією армії. Він і зараз існує у Великобританії.

Ценз осілості, тобто постійного проживання людей на території даного округу протягом встановленого законом часу, теж був досить поширеним.

Також виборчих прав часто позбавлені люди, що не мають громадянства даної країни, особи із розумовими патологіями та засуджені злочинці.

Завжди буде існувати **віковий ценз** – право брати участь у виборах лише за умови досягнення певного віку.

Вплив виборів на процес становлення і функціонування політичних систем обумовлений важливими **функціями** виборів у сучасних демократіях:

- **конструктивна функція:**
 - створення представницьких органів влади та управління;
 - послаблення соціальної напруги, досягнення суспільного консенсусу;
- **програмна функція:**
 - доведення до відома виборців партійних програм та їх конкуренція;

- формування державної програми на засідках програми партії (блоку партій), що перемогли на виборах;

- **контрольна функція:**

- за допомогою виборів створюються представницькі органи, які контролюють діяльність уряду та виконавчих структур;

- самі вибори є важливим інститутом контролю, оскільки самі виборці виносять остаточне рішення, хто представляє урядову більшість, а хто – опозицію, хто має входити до складу органів влади безпосередньо;

- **артикуляційна функція:**

- у виборчих процесах відбувається агрегація (об'єднання) інтересів різних соціальних груп населення, досягнення консенсусу, зведення до мінімуму випадковостей та крайностей; визначаються реальні умови реалізації різновекторних інтересів населення;

- **інтеграційна функція:**

- вибори об'єднують більшість громадян навколо тих політичних програм, на підставі яких розробляється державна політика та платформа діяльності уряду;

- об'єднання зусиль населення у значній мірі підвищує дієздатність та ефективність діяльності окремих лідерів та урядових структур;

- **комунікативна функція:**

- вибори дозволяють встановити безпосередні контакти між громадянами та кандидатом (часто – представником органів влади);

- вибори – важливий засіб встановлення зворотного зв'язку між громадянами та владою, в ході якого коригуються та уточнюються виборчі платформи;

- **генеративна функція:**

- виборчий процес – це дієвий спосіб формування політичних еліт, “кузня” політичних лідерів;

- вибори стимулюють зміни, прискорюють соціальні процеси в напрямку прогресу або регресу.

Отже, вищенаведені функції виборів у сучасних демократіях суттєво впливають на процес становлення і функціонування політичних систем.

8.2 Виборчі системи: особливості, переваги, недоліки

Розрізняють *мажоритарну, пропорційну та змішану* системи виборів.

За мажоритарної системі виборів переможцем визнається кандидат, котрий набрав 50% + 1 голос виборців, що проголосували, чи від облікового складу виборців (система абсолютної більшості), або ж кандидат, що набрав голосів більше, ніж кожен із його опонентів (система відносної більшості).

Особливості мажоритарної системи:

- при мажоритарній системі голосування може відбуватись в одномандатних округах, у межах яких обирається по одному представнику, чи багатомандатних, де обирається по кілька представників;
- межі виборчих округів найчастіше співпадають із межами адміністративно-територіальних одиниць;
- голосування відбувається за конкретні персоналії – одного чи кількох кандидатів, відповідно в одномандатних чи багатомандатних округах;
- виборці можуть голосувати як за незалежних кандидатів, так і за кандидатів від політичних партій за партійними списками, або за тих і інших.

Переваги мажоритарної системи виборів:

- у ***простоті***, оскільки легко підрахувати, хто саме набрав більшість голосів, і ***справедливості***, оскільки вона надає змогу обирати найбільш популярних серед виборців представників; крім того, забезпечується більш тісний зв'язок обраних депутатів та їх виборців;
- мажоритарна система сприяє становленню дво- і трипартійних систем, формуванню ефективного і стабільного уряду;
- така система дозволяє впливовим, добре організованим партіям перемагати на виборах і створювати однопартійні уряди.

Недоліки мажоритарної системи виборів:

- невисока результативність, причому тим нижча, чим вища конкуренція кандидатів;
- значна частина виборців залишається без представництва в органах влади, оскільки має значення тільки одержання кандидатом більшості голосів, а голоси, віддані іншим кандидатам, не беруться до уваги;

- партії, що набрали приблизно однакову кількість голосів, можуть бути представлені в парламенті різною кількістю депутатських мандатів, й навіть набравши менше голосів, у цілому мати більше місць у парламенті.

Пропорційна система виборів передбачає голосування за партійними списками, розподіл депутатських мандатів здійснюється пропорційно кількості голосів, отриманих партією на виборах. При цьому встановлюється бар'єр, який необхідно подолати партії, щоб бути представленою в законодавчому органі (найчастіше 4-6%).

Особливості пропорційної системи:

- при пропорційній виборчій системі на загальнодержавному рівні виборці голосують за політичні партії в масштабі всієї країни, виборчі округи є багатомандатними;

- у невеликих за розмірами мононаціональних державах може існувати єдиний загальнонаціональний виборчий округ, межі якого співпадають із межами країни; в інших випадках межі округів співпадають із межами земель, провінцій, областей та ін.;

- встановлюється процентний бар'єр, щоб відсіяти маловпливові партії і забезпечити політичну структурованість парламенту;

- згідно з принципом пропорційного представництва місця в окрузі розподіляються пропорційно кількості поданих за партію голосів виборців.

Переваги пропорційної системи виборів:

- сприяє широкому представництву інтересів суспільних груп, а органи влади відображають реальну розстановку політичних сил у суспільстві;

- забезпечує зворотний зв'язок між державою і структурами громадянського суспільства;

- сприяє розвитку політичного плюралізму і багатопартійності.

Недоліки пропорційної системи виборів:

- за відсутності бар'єра чи його низького рівня призводить до розпорошення мандатів;

- виникають складності при формуванні уряду в результаті відсутності домінуючої партії та створення багатопартійних коаліцій, до яких входять партії із різною метою і завданнями. Тому уряди, створені на такій основі, нестабільні;

- політичні сили, що не мають підтримки в масштабах усієї держави, можуть отримати представництво в органах державної влади;
- слабкість зв'язків між депутатами і виборцями;
- існує значна залежність депутатів від своїх партій та їх керівництва, що сильно сковує депутатів і може вплинути на процес обговорення та прийняття важливих законодавчих актів.

Згідно зі **змішаною системою** передбачається такий порядок встановлення результатів виборів, який призначений усунути об'єктивні вади мажоритарної та пропорційної систем. За такою системою формування представницьких органів державної влади відбувається з використанням деяких елементів мажоритарної та пропорційної виборчих систем.

Особливості змішаної виборчої системи:

- голосування відбувається в одномандатних виборчих округах у частині, що обирається за мажоритарною системою, та багатомандатних – у частині, що обирається за пропорційною системою;
- в одномандатних округах голосування відбувається за конкретного кандидата, у багатомандатних – за партійний список;
- результати голосування встановлюються за абсолютною чи відносною більшістю в одномандатних округах і за пропорційною відповідністю – в багатомандатних;
- існує кілька різновидів змішаних систем:

Структурні змішані (такі системи використовують Німеччина, Росія, Угорщина, Італія). В цих країнах різні палати парламенту обираються за різними системами: одна – на пропорційній основі, друга – на мажоритарній.

Лінійні змішані (Україна). Одна частина парламенту обирається за мажоритарною, інша – за пропорційною системою (в однопалатному парламенті).

Переваги та недоліки змішаної системи виборів:

- нейтралізує недоліки обох систем;
- дозволяє забезпечити формування стійкої парламентської більшості при більш повному врахуванні інтересів малих соціальних груп;
- є певні складності у встановленні результатів голосування.

Змішана система застосовується на виборах у ФРН, Болгарії, Грузії, Литві, Угорщині, Італії.

8.3 Адміністративний ресурс у виборах та шляхи подолання його негативних проявів

Поняття „адміністративний” походить від латинського **administratio** – керування, управління і вживається для окреслення системи органів державної виконавчої влади, або ж для означення керівного складу установи, підприємства, організації.

В той же час “ресурс” походить від латинського **resurgo** – *відіймаюсь, виникаю знову* і використовується для позначення матеріальних засобів, коштів тощо, котрі в разі потреби можна використати.

Адміністративний ресурс притаманний усім державам світу. За його допомогою розкривається імідж влади, дієздатність владних структур, їхній вплив на суспільний розвиток, технологічна та інформаційна спроможність владних структур, їх комунікативність, відкритість та прозорість. Це компетентність і професіоналізм окремих особистостей, що уособлюють ті чи інші владні структури. У той же час адміністративний ресурс є і знаряддям влади, за допомогою якого забезпечується вплив на суспільну свідомість.

Адміністративний ресурс слід розглядати у *широкому, власному та вузькому значенні*.

У *широкому розумінні* адміністративний ресурс є сукупністю методів і засобів, що забезпечують формування позитивного іміджу влади, розкривають можливості владного впливу, оптимізують використання існуючої ресурсної бази. Адміністративний ресурс – це ресурсний управлінський потенціал будь-якої владної інституції як структури управління. Це притаманна властивість відповідної управлінської структури, яку вона може використати задля укріплення владного становища. Просторові рамки та форми й напрямки реалізації владного потенціалу залежать від умов політичного контролю.

У *власному значенні* адміністративний ресурс пов’язаний виключно з діяльністю виконавчих органів владних структур. Саме тут концентрується діяльність чиновничо-бюрократичного апарату. Залежно від рівня владного органу та функціональних обов’язків окремих посадовців, їм задля виконання цих повноважень надається певна сукупність владних важелів. У кожному разі вона є різною й окреслюється нормативними документами.

У *вузькому сенсі* можна розглядати окремі складові адміністративного ресурсу – політтехнологічний (здебільшого, що викорис-

товується у виборчому процесі), політичний, юридичний, інформаційний, психологічний тощо. Кожна з цих складових характеризує певний сегмент владного впливу на зовнішнє оточення.

Ознаки адміністративного ресурсу:

- *силовий вплив посадових осіб на перебіг виборчого процесу та здійснення вільного волевиявлення громадян;*
- *використання в системі впливу тіньових, незаконних важелів, психологічного та адміністративного тиску;*
- *створення умов незаконних переваг для формування позитивного іміджу суб'єктів виборчого процесу, що підтримуються владними структурами;*
- *протидія опозиційним силам (з використанням влади), спрямована на ускладнення та обмеження ведення ними виборчої кампанії;*
- *тиск на засоби масової інформації з метою корегування інформаційного поля України у відповідній політичній орієнтації;*
- *організаційно-владний вплив на діяльність виборчих комісій.*

Суб'єктом адміністративного ресурсу завжди є влада – від президента та його апарату до керівників райдержадміністрацій, фіскальних органів, бюджетних установ, акціонерних товариств.

Об'єктом адміністративного ресурсу виступають соціальні групи, що певним чином перебувають у підлегло-субординованих відносинах із владними органами (наприклад лише в Міністерстві оборони України налічується 300 тисяч військовослужбовців та членів їх сімей; значна кількість людей відбуває покарання в закладах пенітенціарної системи; в місцевих державних адміністраціях працює близько 65 тисяч службовців, коло безпосереднього впливу яких на кілька порядків вище), та виборці країни в цілому.

Мета – досягнення бажаних результатів голосування на виборах задля збереження влади та владних відносин, що існують, шляхом всебічного впливу на волевиявлення громадян.

Соціальна база – відсутність громадянського суспільства, поширена політична індиферентність громадян та слабка політична структуризація суспільства.

Структурна побудова. Адміністративний ресурс має побудову жорсткої владної вертикалі, в якій право на прийняття рішень посилюється знизу вгору, а сила застосування – згори донизу.

Характер застосування – як правило, примусовий з використанням як легітимних, так і протизаконних дій, чим завдається значна шкода процесу формування громадянського суспільства у країні.

Форми застосування адміністративного ресурсу у виборах є наступними:

- *легітимні позитивні дії, спрямовані на використання владних повноважень для забезпечення виборчого процесу у випадках законодавчих, матеріальних, фінансових прогалин. Наприклад, організація політико-правових семінарів з вивчення виборчого законодавства як членами виборчих комісій, так і безпосередньо виборцями, організація підвозу виборців з віддалених невеличких поселень чи хуторів тощо;*

- *дії, що не виходять за рамки чинного законодавства, пов'язані з виконанням своїх безпосередніх службових обов'язків, але виконаних у рамках власної виборчої кампанії. Наприклад, ведення посадовими особами виборчої кампанії під час службових поїздок, будівництво доріг, газопроводів, надання вагомих держзамовлень, кредитів, інвестицій провідним підприємствам регіонів, в яких балотується чиновник, тощо;*

- *дії, що є морально неприпустимими й межують з порушенням законодавства, або ж „трошки” порушують його. Наприклад, морально-психологічний тиск на підлеглих, примус до вступу в партію (виходу з партії), ненадання рівних можливостей учасникам виборчого процесу, наприклад, на отримання інформації, затягування з реєстрацією, забезпечення (незабезпечення) аудиторії для зустрічей кандидатів з виборцями тощо;*

- *дії, що порушують законодавство про вибори, про державну службу й є зловживанням службовим становищем. Наприклад, втручання в діяльність виборчих комісій, порушення принципів їх формування на користь певних політичних сил, переслідування кандидатів-опозиціонерів тощо;*

- *дії явно злочинного характеру, що підпадають під дію Кримінального кодексу. Наприклад, фальсифікація результатів виборів, прямий підкуп членів комісії чи виборців, підлог документів тощо.*

Головним стратегічним чинником, здатним усунути використання адміністративного ресурсу, є подальша політична структуризація суспільства, політична просвіта населення, розвиток політичної культури всього суспільства. Крім того, необхідне забезпечення

всебічного контролю за виборчим процесом з боку громадськості, представників політичних партій, забезпечення паралельного підрахунку голосів представниками політичних партій, установлення суспільного контролю над складанням списків виборців та визначенням результатів виборів із залученням спостерігачів.



Основні поняття

Вибори, функції виборів, виборчі принципи, виборчі цензи, виборчі системи, мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система, змішана виборча система, адміністративний ресурс, суб'єкт та об'єкт адміністративного ресурсу, структура адміністративного ресурсу.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. Дайте визначення поняття “вибори”.
2. Назвіть основні функції виборів.
3. У чому полягає артикуляційна функція виборів?
4. Розкрийте виборчі принципи.
5. Які застосовуються виборчі цензи?
6. Назвіть види виборчих систем. За якою системою проходять вибори в Україні?
7. У чому полягають переваги та недоліки мажоритарної виборчої системи?
8. У чому полягають переваги та недоліки пропорційної виборчої системи?
9. Які типи змішаної виборчої системи ви знаєте?
10. В чому полягає сутність адміністративного ресурсу?
11. Вкажіть ознаки адміністративного ресурсу на виборах.
12. Якою є структура адміністративного ресурсу?
13. Які ви знаєте форми застосування адміністративного ресурсу?
14. Які існують шляхи подолання негативних проявів адміністративного ресурсу?

РОЗДІЛ 9

ПОЛІТИЧНА ЕЛІТА Й ПОЛІТИЧНЕ ЛІДЕРСТВО В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- 9.1. Еліти в політиці: поняття та еволюція теорій.
- 9.2. Типологія політичних еліт.
- 9.3. Сутність і теорії політичного лідерства.
- 9.4. Класифікація та функції політичного лідерства.

9.1 Еліти в політиці: поняття та еволюція теорій

Інтерес до феноменів політичної еліти і політичного лідерства та первісні спроби їхнього тлумачення сягають глибокої давнини. Систематичне осмислення, найвищий рівень обґрунтування та практичне застосування теоретичних узагальнень щодо них припадають на ХХ ст. Висновки вчених-політологів, а також суспільно-політична практика виникнення й функціонування політичних еліт і політичного лідерства засвідчують, що вони – реальність нинішнього і, вірогідно, наступних етапів розвитку людської цивілізації.

Починаючи з XII ст., термін “*еліта*” використовували для позначення товарів вищої якості, а згодом – у сфері суспільного життя для вирізнення груп “кращих” людей – вищої знаті, духовенства, військових.

Політична еліта (франц. *elite* – краще, відібране, вибране) – самостійна, вища, відносно привілейована група людей, наділена особливими психологічними, соціальними і політичними якостями, яка бере безпосередню участь у затвердженні і здійсненні рішень, пов’язаних із використанням державної влади або впливом на неї.

У період античності елітарний світогляд знайшов своє відображення у працях *Платона*, який вважав, що державні функції можуть виконувати тільки обрані – ті, хто отримав особливе виховання і має досвід управління державними справами. Людей, які не володіють належними знаннями, слід усунути від здійснення управлінських функцій, щоб уникнути хаосу в державному керівництві. Він вирізняв три своєрідні соціальні групи: правителів-філософів, воїнів-охоронців і простих громадян, що становлять керовану більшість. Ці групи існують у жорстких соціальних межах. Проте Платон вважав можливим перехід (як виняток) обдарованої людини з нижчої соціальної групи до вищої та навпаки. Спираючись на це

положення, американські дослідники теорії еліт **К. Прюїт** і **А. Стоун** називали Платона попередником теорії “циркуляції” еліт. І небезпідставно: його теорія справила значний вплив на вчених, які розвивали *теорію еліт на зламі XIX–XX ст., – італійських соціологів В. Парето і Г. Моску, німецького філософа О. Шпенглера, французького вченого Ж. Сореля та багатьох інших.*

В. Парето визначав еліту як групу, до якої належать найпродуктивніші та найздібніші в різних сферах діяльності особи, які отримали “найвищий індекс” у своїй діяльності. Виокремлення еліти – вихідний пункт теорії Парето. *Сукупність осіб, кожна з яких отримала у своїй сфері найвищу оцінку, Парето й називав елітою.* Наприклад, талановитий юрист матиме 10 балів, пересічний – 6, нездатний – 0. Саме так він розглядав принцип визначення й формування еліти, виводячи необхідність її існування з нерівності індивідуальних можливостей людини: заможні, талановиті, обдаровані є елітою суспільства. Для пояснення соціальної динаміки він сформулював теорію “циркуляції еліт”, згідно з якою еліти виникають із нижчих верств суспільства, у процесі боротьби піднімаються у вищі, там розширюють свій вплив, досягають розквіту, аж потім перероджуються і, зрештою, зникають. Цей кругообіг і є універсальним законом історії. Якості, необхідні для одержання й утримання влади, змінюються протягом історичного розвитку згідно з конкретною ситуацією. *Парето вирізняв два головні типи еліти: леви, для яких є характерним консерватизм, і лиси – майстри політичних комбінацій.* За стабільної політичної системи домінують леви, у нестабільній ситуації – лиси.

Г. Моска, як і **В. Парето**, поділяв суспільство на меншість, яка править, та більшість, якою правлять. Він визначав еліту як політично найактивнішу групу людей, зорієнтованих на здобуття та утвердження влади. Моска вважав, що основою суспільного розвитку є не економіка, а політика. Правляча еліта концентрує у своїх руках керівництво державним механізмом, а тому має безпосередній вплив на економічну ситуацію у країні.

Дещо під іншим кутом зору розглядав цю проблему **М. Вебер**, який, характеризуючи роль особи в суспільному житті, місце та роль еліти в управлінні державними справами, застосував відоме з християнської богословської літератури поняття “*харизма*” – виняткова обдарованість. Вебер розглядав харизматичного лідера як

особу, яка має особливі здібності, вірить у своє призначення, а його послідовники неодмінно повинні вірити у свого лідера. Харизматичний авторитет спершу не має у своєму розпорядженні ніякої організованої сили – його вплив ґрунтується суто на особистісних характеристиках.

Існує багато *підходів до обґрунтування необхідності існування еліт*. Наведемо найпоширеніші з них.

Біологічний підхід. Представники його вмотивовують необхідність поділу суспільства на еліту і масу, спираючись на твердження, що відмінність між ними є генетичною: люди, які належать до еліти, володіють ціннішим, вищим біологічним, а відповідно, – фізичним і розумовим потенціалами. На такі аргументи спирався, зокрема, фашизм.

Психологічний підхід. *Згідно з ним еліта і маса наділені особливими, лише їм властивими психологічними якостями.* Серед психологічних тлумачень еліт поширеною є концепція **З. Фрейда**, який вважав, що диференціація суспільства на еліту і масу виникла з родового авторитету. Людській масі та окремій людині властива потреба в авторитетові як втіленні батьківської опіки, що існувала в дитинстві. У дорослої людини це існує у сфері підсвідомого та виявляється в потребі підкорятися встановленим владою нормам і правилам. Зовнішні протиріччя – це вияв внутрішніх. І в кожній людині, за Фрейдом, є два начала – бажання життя (ерос) та бажання смерті (танатос). В еліти переважає перше, а в маси – друге. Масу Фрейд розглядав як вияв агресії первісної орди, тому насилля, що чинить еліта, є благом для маси.

На думку *неофрейдистів (Е. Фромм)*, протиріччя в існуванні еліти й маси зумовлені садистсько-мазохістськими механізмами. Характерні для елітарної орієнтації садистські тенденції означають бажання зробити інших залежними від своєї волі; прагнення використати особу для своїх цілей; потяг до фізичного, морального насилля. Масі властивий мазохізм, який, за Фроммом, є одним із захисних механізмів, що допомагають людині запобігти ізоляції. Вона втікає від свободи, відповідальності за самостійні рішення і підкоряється встановленим владною елітою принципам. Звідси висновок: існування еліти і мас психологічно й політичне необхідне.

Функціонально-технократичний підхід. Його представники пояснюють існування еліти як функції соціальних відносин, забез-

печення потреб суспільства в управлінні. Цей принцип знайшов відображення у працях *Дж. Бернхема, А. Фріша* та ін. Вони вважають, що формування еліти залежить від функцій, які в певну епоху відіграють у суспільстві головну роль. Дж. Бернхем у книзі **“Менеджерська революція”** стверджує, що капіталістичну систему заступить менеджеризм, тобто еліта керівників – директори, керівники великих компаній. Згідно з функціонально-технократичними конкуренціями нині відбувається процес відчуження управління від власності, нова еліта рекрутується з усіх категорій та верств населення, розвиток НТР створює умови для утвердження інтелектуальної еліти. Влада тепер – це доступ до знань та інформації. Так відбувається **перехід влади від еліти власників до еліти професіоналів, спеціалістів виробництва.**

Усі названі концепції сходяться в тому, що управління не може реалізовуватися всім суспільством, а має, хоча б із технічних причин, здійснюватися кваліфікованою елітою. Головним знаряддям, з допомогою якого еліта досягає своєї мети, є **держава**, в якій основні посади обіймають представники еліти (**правляча еліта**).

Правляча еліта – це група осіб, рішення якої істотно впливають на процес функціонування і розвитку суспільних інститутів.

Якщо розглядати еліту в площині структури влади, то вона складається з групи, яка виносить політичні рішення, і групи, яка здійснює політичний тиск.

Правляча еліта складається з трьох взаємопов’язаних елементів:

1. Політична еліта, яка є частиною правлячої, виступає носієм владних функцій. Її вплив на систему владних відносин визначається співвідношенням сил усередині самої еліти, співвідношенням політичних сил у державі, формою політичного устрою, наявністю й гостротою політичних конфліктів. Політична еліта володіє непересічними психологічними, соціальними й політичними якостями, бере безпосередню участь у схваленні та здійсненні рішень, пов’язаних із використанням державної влади чи впливом на неї.

2. Бюрократична еліта охоплює представників управлінського апарату. Вони мають владні повноваження, впливають на виконання важливих державних функцій.

3. Комунікаційна та ідеологічна еліта – представники науки, культури, духовенства та засобів масової інформації.

Класичні концепції еліт **В. Парето, Г. Моски** та інших учених, які заклали основи макіавеллівської школи, нині критикують за

надмірне наголошування на психологічних чинниках, за ігнорування демократичних і ліберальних цінностей, за перебільшення ролі лідерів, нехтування активністю мас, недостатній рівень урахування свідомості суспільства і цинічне ставлення до боротьби за владу.

Як альтернатива макіавеллізмові *в сучасній політичній науці поширені ціннісні концепції еліт, теорії демократичного елітизму, концепції плюралізму еліт, ліберальні концепції.*

Ціннісні концепції еліт. Їх об'єднують такі спільні настанови:

- еліта – найцінніший елемент суспільства, наділений високими здібностями в найважливіших для держави сферах діяльності;
- панівне становище еліти відповідає інтересам усього населення;
- формування еліти є наслідком природного відбору суспільством найцінніших своїх представників;
- елітарність – закономірний наслідок рівності можливостей, вона не суперечить сучасній представницькій демократії.

Теорії демократичного елітизму. Згідно з ними керівна група не лише наділена певними якостями, а також здатна виконувати функцію захисту демократичних цінностей (свободи особистості, слова, друку, політичної конкуренції).

Концепції плюралізму еліт:

- передбачають визнання наявності багатьох еліт одночасно, вплив яких обмежений певними сферами діяльності;
- перебування еліт під постійним впливом мас;
- наявність демократичної конкуренції еліт; мінливість і нестійкість відносин влади, і як наслідок, – відсутність стійких позицій панівного класу;
- умовність відмінностей між елітою та масою з огляду на широкі можливості доступу до лідерства.

Ліволіберальні концепції еліт. Базуються на критиці елітарності суспільства з демократичних позицій, структурно-функціональному підході до еліти; визнанні глибоких відмінностей між елітою та масою, складності структури панівної еліти.

9.2 Типологія політичних еліт

Тип еліти здебільшого залежить від політичного режиму, в якому вона існує. **Вирізняють два основних типи еліт – відкриту й закриту.**

Відкрита еліта. Вона допускає спонтанний приплив нових членів, піддаючи при цьому остракізмові (засудженню) порушення встановлених правил. Вирішальним критерієм відбору є особисті якості, досягнення у сфері діяльності, якою займається претендент, значна популярність (спосіб підбору конкурсний). Посадовими вимогами є компетентність, професіоналізм (посаду слід обіймати відповідно до особистих якостей – моральних, професійних тощо). Вагоме значення має громадська думка. Відкрита еліта формується за такими **принципами**:

- *економічна вагомість;*
- *політичний статус;*
- *популярність;*
- *професіоналізм у своїй сфері діяльності;*
- *підтримання власного авторитету;*
- *увага до суспільної думки.*

Закрита еліта. Характерна для тоталітарного режиму і має такі ознаки:

- *члени еліти не піддаються остракізмові за порушення дисципліни;*
- *головне в підборі – відданість вождеві з урахуванням особистих якостей;*
- *спосіб підбору – кадрова політика партії та влади;*
- *заперечує спонтанність формування;*
- *посадова вимога – точне виконання директив керівництва;*
- *ігнорує громадську думку.*

У західній політології еліту поділяють:

- *за особистими якостями – на статичну і виконавчу;*
- *за типом впливу – на професійну і групову;*
- *залежно від форми правління – на традиційну, внутрішню і зовнішню;*
- *за стилем правління – демократичну, ліберальну, авторитарну.*

Що ж до добору еліт, то К. Мангайм визначає три типи:

- *на основі крові;*
- *на основі приватної власності;*
- *на основі інтелектуальної продуктивності.*

На його погляд, еліта крові є характерною для доіндустріального суспільства, еліта багатства – для індустріального, а еліта продуктивності – для постіндустріального.

Серед українських мислителів, які порушували питання еліт, привертає увагу концепція “**національної аристократії**” **В. Липинського**. Він обґрунтовував існування еліти відповідно до потреб національного відродження, вважав, що ні етнографічна маса людей, ні окрема територія та мова не створять нації автоматично. Щоб сформувалася нація, потрібна активна група людей, здатна лідирувати в розвитку та пропагуванні сутнісних для нації політичних, державних та культурних цінностей. Ця група і є носієм національної ідеї, яку В. Липинський називав “національною аристократією”, як і Аристотель, вважаючи аристократією групу найкращих людей у певний історичний період. Найкращі вони тому, що організують, структурують, ведуть націю до певної мети, є носіями єдиної ідеї. Для цього національна аристократія повинна мати матеріальну силу та моральний авторитет. Важливим елементом цієї концепції є висновок про те, що чим розвинутішим і складнішим є матеріальне життя певної нації, тим складніші проблеми повинна розв’язувати національна аристократія.

9.3 Сутність і теорії політичного лідерства

Проблема політичного лідерства має давню історію. За античності лідером вважали особу, здатну творити історію. Певні історичні умови вимагали свого лідера, вождя, і завжди з’являлися теорії, які відображали чи рекомендували тип, образ та завдання відповідного лідера.

В епоху Відродження за небувалого злету мистецтва та науки постала теорія італійця **Н. Макіавеллі**, згідно з якою люди є різними, але звички мають однакові, в масі своїй більше схиляються до поганого, ніж до доброго. Головним є те, що в основі людської природи – інтерес або жадоба влади й наживи. Макіавеллі вважав, що в політиці володареві слід удаватися до великих, віртуозних шах-

райств, зрад, які, як він гадав, вимагають мужності, особистого впливу та авторитету.

Теорію лідера-надлюдини розвинув німецький філософ **Ф. Ніцше (1844–1900)**. Лідер, за його концепцією, – вищий біологічний тип людини, що ігнорує встановлені мораль, культуру, політичні цінності. Своїх сучасників Ніцше вважав утраченим поколінням, його герої – це герої майбутнього. Людина мусить побороти в собі все, що сприяє спокою та лінощам. Слід позбутися повсякденності, бути вищим за неї, щоб стати особою, здатною володіти і керувати. Це своєрідна концепція самовиховання, знищення в собі раба. Спрощений, вульгаризований підхід до концепції Ніцше застосував фашизм, що призвело до неадекватного сприйняття його філософії, наклало на неї тавро людиноненависницької теорії (зокрема в колишньому СРСР).

Французький соціолог **Г. Тард (1843–1904)** вважав, що лідер є рушієм суспільного процесу, силою, що спонукає та певною мірою скеровує розвиток людської історії. На його думку, більшість населення не здатна до творчості, розуміння сутності історичного, політичного, соціального розвитку, і тому цю роль виконує лідер.

Своєрідне тлумачення лідерства дав німецький мислитель **К. Маркс**, визначаючи лідера як особу, якій властиві уміння, знання, авторитет, організаторський талант і яка є виразником інтересів і волі певного класу, зокрема пролетаріату.

У політичній науці існує багато інших **теорій, концепцій і трактувань лідерства**.

Теорія рис лідерства. За цією теорією лідер повинен володіти певними рисами. Він має глибше та масштабніше мислити, вміти швидко знаходити вихід із певних ситуацій тощо. Якісна перевага – це продуктивність ідей. Людина мусить оволодіти вмінням уникати, а в разі необхідності – розв’язувати конфлікти; мати “підхід” до людей, до їхніх проблем і питань, що потребують вирішення. Лідера характеризують високий рівень інтелекту, нестандартне мислення. Усе це має витворити нову якість, що забезпечує лідерові здатність уміло вирішувати весь комплекс проблем, беручи до уваги не лише поточну ситуацію, а й можливі наслідки своїх дій у майбутньому. Нову ідею лідер повинен або вдосконалити, або відкинути.

Ситуаційна концепція. Лідер діє в межах певної ситуації, він необхідний як рушій, що розв’язує актуальну для певного періоду проблему.

Теорія послідовників. Політичне лідерство розглядається як особливі відносини між лідером і підлеглими або тими, хто його обрав чи на нього впливає. Ці відносини можуть бути односторонніми (коли впливає лідер), що залежить від рівня концентрації влади в лідера та рівня його політичної ваги, а також особистих якостей чи двосторонніми, коли на лідера впливають його послідовники, а не тільки лідер впливає на них.

Психологічні концепції лідерства. Вони ґрунтуються на вченні **З. Фрейда**. Згідно з ним в основі лідерства – певне лібідо, здебільшого підсвідоме почуття сексуального характеру. Воно виявляється в бажанні перебороти певні комплекси й табу, досягти більшого. Лідерові необхідно підтримувати врівноважені стосунки з масою, бути здатним стримувати її агресивні настрої.

У політологічному аспекті лідерство визначають:

- як вплив на інших людей;
- як управлінський статус, тобто позиція, пов'язана з винесенням управлінських рішень;
- як зразок поведінки та організації певної групи осіб і здатність реалізувати їхні вимоги в державних структурах;
- як бізнес, підприємництво в межах політичного ринку.

Політичне лідерство – це суспільно-політичний інститут (процес), за якого одна, а іноді й декілька осіб беруть на себе роль глави, керівника, провідника певної соціальної групи, політичної партії, громадсько-політичної організації чи руху, держави або суспільства в цілому.

Політичний лідер трактується в політології як керівник держави, партії, громадсько-політичної організації, руху, певної громади тощо; як популярний і впливовий учасник суспільного життя, який визначально впливає на нього, консолідує зусилля людей для досягнення спільної мети.

9.4 Класифікація та функції політичного лідерства

У сучасних політологічних концепціях функціонують **різні критерії класифікації лідерства**.

Лідерів поділяють:

- **за мірою впливу на суспільство:**

а) на реальних (“лідери-герої”);

б) на менеджерів, які не мають яскравого і вираженого впливу на;

в) перебіг подій у суспільстві;

- **за психологічними рисами і типами поведінки:**

а) щодо ставлення до власного впливу й можливостей (лідер-ідеолог і лідер-прагматик);

б) стосовно своїх прихильників – лідер-харизматик (формує волю виборців) і лідер-представник (виражає волю тих, хто його висунув);

в) щодо супротивників – лідер-угодовець (залагоджує конфлікти, обминає гострі кути) і лідер-фанатик (бажає загострити конфлікт або знищити супротивника);

г) за способом і оцінкою здібностей – відкритий лідер та лідер-догматик.

Вищеназвані чотири дихотомії “чистих” лідерів визначив польський політолог Є. Вятр. Вони, на його думку, виявляються в різних комбінаціях. У марксистській науці лідерів поділяють: на правлячих та опозиційних; буржуазних і пролетарських; кризових і рутинних.

- **за стилем керівництва і політичною системою вирізняють:**

а) диктаторський тип лідера, який прагне досягти своєї мети, спираючись на страх покарання;

б) демократичний тип лідера, що спирається не лише на свої якості та авторитет, а й підтримує дух співробітництва, співучасті в обговоренні питань;

в) автократичний тип лідера, який повинен володіти високими професійними та особистими якостями, аби перемагати опонентів.

Виокремлюють ще:

- **плутократичний тип лідера** (часто це лідери “тіньової” економіки);

- **лідера-популіста**, який спирається на популярні сьогоденні бажання, проблеми, пропонує прості й найбільш загальноприйнятні (на рівні розуміння мас) способи виходу зі складних ситуацій;

- **лідера-професіонала** (лідер постіндустріального суспільства), повага й довіра до якого базуються на його компетентності, особистій поведінці, ставленні виборців до нього.

Лідер-професіонал повинен вміти визначати пріоритетні цілі, давати науковий аналіз певної проблеми, будувати ієрархію проблем та визначати способи їхнього вирішення.

Політичний лідер у будь-якому суспільстві покликаний виконувати певні функції:

- *об'єднання суспільства навколо загальних цілей;*
- *схвалення та здійснення компетентних політичних рішень;*
- *зв'язок влади і підвладних структур, послаблення емоційної відчуженості між двома частинами державного механізму;*
- *підтримання чи пропагування соціального оптимізму;*
- *легітимація наявного суспільно-політичного устрою.*

Політичного лідера не можна ототожнювати з вождем, який не піднімає масу до свого рівня, а опускається сам до рівня маси, служить не державі чи нації, а певним групам, що висунули його і підтримують; вождь звертається до людини з натовпу, зневажливе ставлення до особистості.



Основні поняття

Політична еліта, типологія політичних еліт, політичне лідерство, теорії політичного лідерства, функції політичного лідерства, критерії класифікації політичного лідерства, політична участь, політична соціалізація, громадянське суспільство.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. Розкрийте два основних підходи до визначення політичних еліт.
2. Які функції виконують політичні еліти?
3. Наведіть типологію політичних еліт за різними критеріями.
4. Охарактеризуйте сутність і теорії політичного лідерства.
5. Наведіть класифікацію та функції політичного лідерства.
6. Чому забезпечення політичної участі громадян вважається чинником виживання сучасних демократичних систем? Чому демократія не може обмежуватися лише участю у виборах органів влади?
7. Назвіть форми політичної участі громадян у сучасній політиці.
8. Чим характеризується сучасний стан політичної участі громадян України?

РОЗДІЛ 10

ПОЛІТИЧНІ РЕЖИМИ ТА СВІТОВІ ПОЛІТИКО-ІДЕОЛОГІЧНІ ДОКТРИНИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВОЮ

- 10.1. Поняття політичного режиму.
- 10.2. Тоталітарний політичний режим.
- 10.3. Авторитарний політичний режим.
- 10.4. Демократичний політичний режим.

10.1 Поняття політичного режиму

Поняття **“політичний режим”** – одне із загальноприйнятих у сучасній політології. Його застосовують щодо характеристики способів, форм, засобів і методів реалізації політичної влади, оцінювання сутності держави, оскільки в межах однієї форми правління на різних етапах її розвитку політичне життя може суттєво видозмінюватися. Суспільство й держава можуть бути відкритими, закритими, проміжними; демократичними, тоталітарними й авторитарними; воєнізованими, громадянськими і змішаними; клерикальними, теократичними та ін.

Сьогодні немає чіткого визначення поняття **“політичного режиму”**, проте можна виділити ряд основних тлумачень:

- *система засобів і методів здійснення політичної влади;*
- *модель, форма взаємодії державно-владних структур і населення;*
- *сукупність характерних для певного типу держави політичних відносин, засобів і методів реалізації влади, наявних стосунків між державною владою та суспільством, панівних форм ідеології, соціальних і класових взаємовідносин, стану політичної культури суспільства.*

Будь-який політичний режим визначається трьома основними чинниками:

- *процедурами і способами організації владних інститутів та безпосереднім здійсненням їх у влади;*
- *стилем ухвалення суспільно-політичних рішень;*
- *відносинами між політичною владою та громадянами.*

Окрім цього, поняття “політичний режим” охоплює:

- *порядок формування представницьких установ;*

- *становище та умови діяльності політичних партій та громадських організацій;*
- *правовий статус особистості, права та обов'язки громадян;*
- *рівень економіко-господарського розвитку;*
- *порядок функціонування каральних і правоохоронних органів;*
- *співвідношення й регламентацію дозволеного та забороненого.*

Політичний режим залежить від:

- *співвідношення політичних сил у суспільному організмі;*
- *рівня політичної стабільності суспільства;*
- *встановленої правової системи, її особливостей та характеру;*
- *особистості загальнонаціонального лідера та особливостей правлячої еліти;*
- *історичних і соціокультурних традицій, звичаїв народу;*
- *політичної культури населення.*

Політичний режим формується спонтанно, внаслідок спільних зусиль багатьох суб'єктів і політичного процесу й не може бути встановлений конституціями або іншими законами.

Існує багато класифікацій політичних режимів. Будь-яка класифікація є умовною, позаяк “чистих” і завершених політичних режимів у політичній практиці не існує. Класифікувати політичні режими почали на початку ХХ ст., але до 60-х років ХХ ст. найчастіше використовували класифікацію **М. Вебера**, який поділяв їх на демократичні та недемократичні. На початку 60-х років американський політолог **З. Бжезинський**, використавши висновки **Р. Даля** про багатополярність влади і про те, що жодна держава не досягла демократії, вирізнив тоталітарний режим на підставі політологічного аналізу політичних систем колишніх соціалістичних країн, довівши, що в більшості з них функціонували авторитарні політичні режими. Характеристики та особливості політичних режимів політологія вивчала впродовж кількох десятиліть. Нині вона зосереджується переважно на філософсько-політичних аспектах внутрішньої еволюції конкретних режимів та процедури переходу від одного режиму до іншого.

Найпоширенішою є тричленна класифікація режимів на:

- *тоталітарні;*

- авторитарні;
- демократичні.

10.2 Тоталітарний політичний режим

Термін “*тоталітаризм*” запровадив *Б. Муссоліні* для характеристики фашистського руху в Італії та для відмежування його від нацистського руху в Німеччині.

Теорія тоталітаризму склалася в 30–40-х роках ХХ ст. із появою фашизму та його різновидів. Насильство за тоталітарного режиму є одним із головних засобів політичного управління. Він деформує ментальність, політичну культуру, соціально-економічну стратифікацію населення, особисту й соціальну психологію, політичні відносини та внутрішньосімейні стосунки.

Тоталітаризм (лат. totus – увесь, повний; фр. totalite – сукупність, повнота) – спосіб організації суспільства, який характеризується всебічним і всеохопним контролем влади над суспільством, підкоренням суспільної системи державі, колективними цілями, загальнообов’язковою ідеологією, репресіями щодо опозиції та інакодумців.

Перші тоталітарні погляди в історії політичних учень сягають далекого минулого. Тоталітарними вважають теорію давньогрецького філософа *Геракліта* про необхідність загальної регуляції суспільства та політичні погляди Платона стосовно моделі утопічної держави. Деякі тоталітарні моменти наявні в політичних доктринах *Г. Бабефа, А. Сен-Сімона, Г.-В.-Ф. Гегеля, Ж.-Ж. Руссо*.

Передумовами виникнення та розвитку тоталітаризму в політичній практиці є індустріальна стадія розвитку суспільства, наявність засобів масової інформації, колективістський світогляд, могутній державний апарат, особливості соціальної психології (певна ідеологічна та міжособистісна ситуація). Причому засоби масової інформації є необхідним моментом для існування тоталітаризму взагалі. Завдяки їм проводяться ідеологічна обробка населення, насадження уніфікованих побутових та загальнолюдських стандартів, нівелювання загальноцивілізаційних та особистісних цінностей. Характерним для нього є *харизматичний тип лідерства* з обов’язковою опорою на репресивний апарат. Спосіб мобілізації (модель здійснення владою політичних рішень та залучення населення до їх виконання) за тоталітаризму може здійснюватись інтенсивно – через ство-

рення внутрішньопсихологічного ентузіазму, а також екстенсивно – за допомогою репресивно-пропагандистського апарату.

У тоталітарних державах недопустимі будь-які форми несанкціонованих дій населення. Тоталітаризм вимагає від людини активних виявів лояльності й відданості режиму.

Як типу політичного режиму **тоталітаризму властиві такі риси:**

- наявність загальнообов'язкової ідеології, яка доводить необхідність існування даного режиму;
- загальна ідеологізація, заперечення минулого й сьогодення задля “світлого” майбутнього;
- ігнорування особистих цілей та інтересів заради загальних цілей режиму;
- контроль політичної влади над усіма сферами життя суспільства в цілому і кожної особи зокрема;
- відсутність легальної опозиції;
- поглинання державою сфери громадянського суспільства;
- відсутність плюралізму;
- нетерпимість до політичного інакодумства, жорстке переслідування будь-якого спротиву і навіть особистих думок та виправдовування з огляду на це будь-яких форм насильства;
- концентрація влади в руках одного лідера чи партії, які представляють законодавчу і виконавчу владу;
- державний монополізм у сфері економіки;
- підпорядкування інформаційного простору політичному лідерові чи партії.

Класичними тоталітарними державами були **гітлерівська Німеччина** та **СРСР**. Причому **політичний режим у колишньому Радянському Союзі** пройшов такі етапи:

- 1917–1921 рр. – період воєнного комунізму – тоталітарно-авторитарний тип політичного режиму;
- 1921–1929 рр. – авторитарний режим;
- 1929–1956 рр. – тоталітарний режим;
- 1956–1985 рр. – зникли ознаки класичного тоталітаризму, але загалом режим залишався тоталітарним.

Занепад епохи тоталітаризму в СРСР розпочався за “горбачовської перебудови”, коли впала “залізна завіса” ідеологічного монізму (грец. *μονος* – один) й закритості суспільства.

10.3 Авторитарний політичний режим

На відміну від тоталітаризму, авторитарний політичний режим допускає існування обмеженого плюралізму в різних суспільних сферах, погоджується з існуванням окремих елементів демократії, таких як парламентські вибори, багатопартійність. Проте його сутнісними ознаками залишається щоденна загроза репресій, використання армії та каральних органів.

*Авторитаризм (від лат. *autoritas* – цілковита влада, вплив) – тип політичного режиму, який характеризується субординацією суб'єктів політичних відносин, наявністю сильного центру, що має концентровану владу, звуженням політичних прав і свобод громадян та їх об'єднань, суворою регламентацією їхньої активності, можливістю застосування насильства чи примусу.*

Основні ознаки авторитаризму:

- перевага в діяльності державних органів методу адміністрування, диктату (за авторитаризму рідко застосовується компроміс із найважливіших політичних проблем);
- сильна виконавча влада;
- концентрація влади в руках одного чи декількох державних органів;
- здійснення органами виконавчої влади нормотворчих функцій;
- звуження сфери гласності та виборності державних органів;
- обмежені громадянські, політичні та особисті права і свободи, юридичні гарантії їх забезпечення;
- відчуження народу від влади;
- відсутність єдиної ідеології;
- опора на силу й готовність влади в будь-який час застосувати масові репресії;
- при боротьбі за владу використовуються як законні, так і незаконні методи;
- обмеження чи заборона діяльності опозиційних до існуючого режиму об'єднань громадян;
- органи влади діють на власний розсуд (часто порушуючи при цьому закон), керуючись власним баченням політичної доцільності.

Залежно від цілей виокремлюють різні **види авторитаризму**:

- *стабілізаційний, метою якого є збереження існуючого ладу;*
- *альтернативний, властивий країнам, які відкинули демократичні засади розвитку суспільства.*

Найчастіше авторитаризм встановлюється у країнах, які переходять від тоталітаризму до демократії. Характерно, що за авторитаризму існує і громадянське суспільство, а в самому суспільстві чіткої регламентації зазнає переважно політична сфера. За цього політичного режиму в суспільстві можлива легальна опозиція, і якщо за тоталітаризму необхідно постійно доводити режимові свою особисту відданість і лояльність, то за авторитаризму відданість не обов'язкова, головне – відкрито не виступати проти режиму. За авторитаризму немає уніфікованої ідеології.

Через поруйнованість репресивного апарату та несформованість демократичних інститутів мобілізаційні можливості її застосування практично відсутні, а само суспільство характеризується вищим ступенем інертності, ніж за інших політичних режимів. Попри те, що правлячі структури відкриті для різних угруповань, влада за авторитаризму сконцентрована в руках правлячої еліти, виборча система пристосована до рішень виконавчої влади, демократичні принципи не є абсолютною цінністю, значний обсяг влади перебуває в руках силових структур, принципи законності та конституційності практично завжди спотворюються. Авторитарними країнами були в різні історичні періоди Радянський Союз та Італія.

10.4 Демократичний політичний режим

Поняття “**демократія**” є багатограним. Його використовують на позначення типу політичної культури, певних політичних цінностей, політичного режиму. У вузькому розумінні “демократія” має тільки політичну спрямованість, а в широкому – це форма внутрішнього устрою будь-якої суспільної організації.

Класичне визначення демократії дав **А. Лінкольн**:

***Демократія** – правління народу, обране народом, для народу.*

Характерною особливістю демократичного політичного режиму є децентралізація, розосередження влади між громадянами держави з метою надання їм можливості рівномірного впливу на функціонування владних органів.

Демократичний режим – це форма організації суспільно-політичного життя, що ґрунтується на принципах рівноправності його членів, періодичної виборності органів державного управління і прийняття рішень у відповідності з волею більшості.

Основними ознаками демократичного політичного режиму є:

- наявність конституції, яка закріплює повноваження органів влади й управління, механізм їх формування;
- визначено правовий статус особистості на основі принципу рівності перед законом;
- поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову з визначенням функціональних прерогатив кожної з них;
- вільна діяльність політичних і громадських організацій;
- обов'язкова виборність органів влади;
- розмежування державної сфери та сфери громадянського суспільства;
- економічний та політичний, ідеологічний плюралізм (заборони торкаються лише антилюдських ідеологій).

За демократії політичні рішення завжди є альтернативними, законодавча процедура – чіткою і збалансованою, а владні функції є допоміжними. Демократії властива зміна лідерів. Лідерство може бути як індивідуальним, так і колективним, але завжди має раціональний характер. Демократичний режим характеризують високий рівень суспільного самоврядування, переважаючий консенсус у відносинах між владою й суспільством. Одним із головних принципів демократії є багатопартійність. У політичному процесі завжди бере участь і опозиція, яка виробляє альтернативні політичні програми й рішення, висуває своїх претендентів на роль лідера. Головна функція опозиції за демократичного політичного режиму – визначати альтернативні напрями розвитку суспільства та складати постійну конкуренцію правлячій еліті.

*Сутнісними ознаками демократії є електоральні (лат. *elector* – виборець) змагання, можливість розподілу інтересів, націленість на консолідацію суспільства.* За демократії держава функціонує заради громадян, а не навпаки, існують умови для подальшого розвитку громадянського суспільства. Демократія і в політичному, і в загальнолюдському розумінні є магістральним шляхом, своєрідним ідеалом майбутнього розвитку суспільства та людської цивілізації загалом.

У зарубіжній та вітчизняній політичній науці існує багато теорій та моделей демократичного розвитку. **В. Парето створив модель “елітарної” демократії**, стверджуючи, що перехід суспільства до індустріальної стадії розвитку потребує створення спеціального професійного управлінського апарату, без якого демократія є неможливою. Актуальність цієї моделі було доведено історичним розвитком суспільства, а відкинуто лише в 40–50-х роках ХХ ст., коли в політичній діяльності запанував лібералізм. Згідно з **плюралістичною теорією демократії (теорією заінтересованих груп)** **А. Бентлі**, будь-які групи, що переслідують власні інтереси, впливають на владу, намагаючись досягти своїх цілей через політичну діяльність. Модель А. Бентлі відкинули через небезпечність паралічу влади та дестабілізації.

Автор моделі демократичного елітаризму Р. Даль доводив, що еліти між собою співпрацюють та визначають правильний спосіб вирішення конкретних проблем.

Ідеал демократії у принципі недосяжний, але необхідно знайти форму політичного життя, яка забезпечила б змагання політичних сил, можливість політичного консенсусу.

Чимало сучасних учених пов’язують зміст демократії з елітами і доводять, що демократія завдяки виборам має дати дорогу найгіднішим представникам еліти, має оберігати суспільство від людей, які довго перебувають при владі, запобігати надмірній концентрації влади. Дехто із сучасних практичних політиків активно критикує тлумачення демократії як влади народу, застерігає від тотальної політизації суспільного організму, не сумніваючись, однак, що саме демократія постійно підтримує в середовищі правлячої верхівки стан пошуку й самовдосконалення. Окремі вчені (особливо в Росії) доводять небезпечність зведення демократії до найвищого ідеалу.

Перед країнами, які віддали перевагу демократичному розвитку, постає багато не лише економічних, соціальних, а й політичних проблем. Насамперед це проблеми модернізації політичної системи, пристосування її до функціонування за умов демократії, створення демократичних політичних інститутів, вирішення гуманітарних проблем, входження в міжнародні політичні організації тощо. Модернізація – процес поступовий і багатогранний, її завданням є пошук нових парадигм з метою мобілізації суспільства. Особливо важливою є модернізація для перехідних суспільств, які характери-

зуються творчим конструктивним браком ідеалів; відсутністю консолідуючих суспільство особистостей та лідерів; політичною ситуацією, яка не працює на майбутнє. Сама демократія, як зазначає К. Гаджієв, не може сприйматися однозначно, особливо в перехідний період. Досить слухним є попередження А. Токвіля про те, що тиранія більшості може бути ще жорстокішою, ніж тиранія меншості, на що теж слід зважати під час побудови демократичної моделі суспільного розвитку.

Серед проблем утвердження демократії, пов'язаних з економікою і політикою, – відставання інфраструктури ринкової економіки від розвитку власності. Саме демократія мусить забезпечити легітимізацію ринку. Ринок і капіталізм не можуть бути самодостатніми умовами утвердження демократії. Прикладом цього є піночетівський режим у Чилі.

Співвідношення понять “лібералізм” і “демократія” теж неоднозначне. Лібералізм віддає перевагу волі людини перед рівністю, а демократія – рівності перед волею.

Найраціональніше розуміти демократію як форму політичної самоорганізації суспільства, що означає певну дистанцію між державою та суспільством. Вона є не лише технічним аспектом певних реформ, а й шкалою цінностей, системою життя, основні постулати якого – рівність і права людини. За демократії немає місця застою, ідеологія не заступає демократичних цінностей, плюралізм є джерелом влади, забезпечений абсолютний примат суверенітету народу.

Конституція держави, що стала на шлях демократії, повинна виконувати три основні завдання:

- *фіксувати певну форму правління;*
- *закріплювати й виражати згоду народу;*
- *регламентувати повноваження урядових структур.*

І, найголовніше, – слід спочатку усвідомити демократичні цінності, а вже потім втілювати їх у політичній діяльності.

Щоб стати демократом, людина, з огляду на психологію, має вирости й соціалізуватися в демократичному середовищі. У посттоталітарних країнах демократичні державні інститути (органи різних гілок і рівнів влади й управління, політичні партії тощо) недостатньо інтегровані в суспільний організм. Скажімо, в Японії капіталізація поєднана з корпоративністю, тому японську демократію інколи називають корпоративною. Саме збереження традиційних цінно-

стей японської ментальності дало змогу Японії ефективно справитися із завданнями модернізації, стати однією із найрозвинутіших демократичних країн. Тобто модель модернізації мусить бути оригінальною для кожної країни. Для пострадянських країн особливо важливим є віднайдення способів органічного поєднання правової держави, ринкової економіки та історичних традицій державності. Демократія, в сучасному розумінні, покликана забезпечити оптимальне поєднання економічної ефективності, соціальної справедливості, свободи підприємництва, соціальної рівності тощо. Важливими є стабілізація законодавства, легітимний розподіл функцій влади та формування сильного центру (як політичного, так і духовного), утвердження демократичної політичної свідомості та культури, переосмислення власного досвіду державотворення тощо.



Основні поняття

Політичний режим, тоталітарний політичний режим, авторитарний політичний режим, демократичний політичний режим, права держава, верховенство права, поділ державної влади, права та свободи громадян, соціальна держава, громадянське суспільство.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. Які форми державного устрою ви знаєте? Наведіть приклади держав.
2. Дайте визначення поняття «політичний режим».
3. Охарактеризуйте тоталітарний політичний режим.
4. Назвіть особливості авторитарного політичного режиму.
5. Охарактеризуйте демократичний політичний режим.
6. Чому для сучасного лідера важливо поєднувати демократичний та авторитарний стилі управління?
7. Які існують системи поповнення політичних лідерів? Від чого залежить домінування тієї чи іншої системи в певній країні чи політичній організації?
8. Назвіть найвпливовіших, на вашу думку, політичних лідерів України. До якого типу лідерів, з точки зору психологічної позиції стосовно влади, ви б їх віднесли?

РОЗДІЛ 11

ДЕМОКРАТІЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬСТВОМ

11.1. Поняття та роль демократії в політичному процесі.

11.2. Основні ознаки та принципи демократичної організації суспільства.

11.3. Становлення та розвиток демократії в сучасній Україні.

11.1 Поняття та роль демократії в політичному процесі

Один із найважливіших критеріїв зрілості суспільства – ступінь його демократичності (рівень демократії). У його демократизації суб'єкти політичного процесу вбачають мету, умову, ефективний засіб оновлення суспільного життя, радикальну трансформацію політичної системи, гарантію незворотності цього процесу. Адже в соціальному розвитку демократія є найефективнішим способом реалізації суперечностей, вдосконалення й гармонізації суспільства.

Проблема демократії та її ролі в суспільно-політичному житті є однією з центральних у політології, яка ще з античних часів розглядала демократію як органічну ознаку цивілізованості суспільства.

Демократія – форма державно-політичного устрою суспільства, яка ґрунтується на визнанні народу джерелом і носієм влади, на прагненні забезпечити справедливість, рівність, добробут усіх людей, що населяють певну державу.

Виникла демократія разом із появою держави. Вперше це поняття згадується у працях мислителів Давньої Греції (*Демокріта*). У класифікації держав, запропонованій *Аристотелем*, воно означало «*правління всіх*», на відміну від аристократії («*правління обраних*»), і монархії («*правління одного*»).

*Кожному історичному типові держави, кожній суспільно-економічній формації відповідала своя форма демократії. У робочо-власницькій демократії (Афіни, республіканський Рим) раби були вилучені із системи громадянських відносин. Тільки вільні громадяни користувалися правом обирати державних чиновників, брати участь у народних зборах, володіти майном тощо. За феодалізму елементи демократії почали зароджуватися у формі *представницьких установ*, що обмежували абсолютну владу монархів (парламент в Англії, Генеральні штати у Франції, кортеси в Іспанії, Державна Дума в Росії, Військова Рада в Запорізькій Січі). Великий*

прогрес у розвитку демократії започаткували утвердження капіталізму й перемога буржуазних революцій в Англії, Франції та інших країнах. Ліквідація кріпацтва і скасування феодалських привілеїв зумовили появу комплексу демократичних інститутів і процедур, більшість із яких використовується й нині.

Життя розвінчало міф про «соціалістичну демократію», яка нібито була вищим типом демократичного устрою суспільства. За часів «тоталітарного соціалізму» сталося не розширення і збагачення змісту демократії, а навпаки – різке його збіднення, звуження і згортання (репресії, обмеження прав і свобод та ін.). Демократизм суспільства був фальшивим і декоративним, хоча пропаганда й нав'язала значній частині населення ілюзію народовладдя. Розпочатий у роки хрущовської «відлиги» процес демократизації суспільного життя було спершу загальмовано, а потім і взагалі згорнуто. Непослідовним виявився курс на демократизацію і в перебудований період. Значною мірою труднощі переходу до демократичних форм організації нашого суспільства зумовлені дією тоталітарних і авторитарних традицій.

Для утвердження демократії необхідна висока політична культура населення, і саме у процесі демократизації така культура формується. Утвердитись повністю й відразу демократія не може. Для цього необхідно здійснити комплекс заходів у різних сферах суспільного життя, змінити існуючі соціально-політичні структури, сформувати демократичний тип політичної культури.

Демократія – явище, що постійно розвивається. А осмислення поняття «демократія», її органічних ознак дає можливість оцінити напрямок розвитку певної політичної системи, її відповідність демократичним ідеалам і цінностям.

Поняття **«демократія»** використовується не тільки для характеристики історичних типів державно-політичного устрою, а й на означення політичного процесу з відповідними методами і процедурами, що забезпечують участь народу в управлінні державою, всіма суспільними справами. Вживається воно і стосовно організації та діяльності окремих політичних і соціальних структур у різних сферах суспільного життя (**виробнича, партійна, профспілкова, учнівська, управлінська демократія**).

Розрізняють **пряму (безпосередню) і представницьку демократію**.

Пряма (безпосередня) демократія – порядок, за якого рішення ухвалюються на основі безпосереднього і конкретного виявлення волі та думки всіх громадян.

Однією з **форм прямої демократії є вибори на основі загального виборчого права**. Добровільно беручи у них участь, громадяни в демократичному суспільстві мають можливість безпосередньо впливати на формування органів влади різних рівнів.

Виявом прямої демократії є референдуми, які проводять з метою ухвалення закону або інших рішень на основі волевиявлення народу щодо найактуальніших питань державної політики і суспільно-політичного життя загалом. Генетично такі процедури сягають своїм корінням у плебісцити Римської республіки, народні збори (віче, рада) Києва, Новгород, Пскова, Запорізької Січі, на яких загальним голосуванням вирішувалися важливі проблеми. Власне референдум був уперше проведений у Швейцарії 1449 р. щодо її фінансового становища. Відтоді референдуми стали поширеними в європейських країнах. Всенародні голосування під час референдумів мають як законодавчу силу, так і консультативний характер, а їхні результати в демократичному суспільстві завжди мають непересічне значення.

Формою прямої демократії є всенародні обговорення законопроектів, які ефективно використовуються в багатьох країнах. Проте процедура таких обговорень може мати і пропагандистський характер, оскільки сотні тисяч зауважень і пропозицій громадян здебільшого беруться до уваги лише на рівні уточнень, окремих поправок, не торкаючись концепції законопроектів. Останнім часом увійшло у практику проведення опитувань суспільної думки і врахування їх результатів для ухвалення рішень та *і вирішення державних і громадських питань повноважними представниками населення (виборними або призначеними)*.

Саме інститути представницької демократії відіграють першочергову роль у процесі ухвалення рішень. Особливо вагоме значення в системі цієї демократії мають **парламенти**, склад яких формується через загальні вибори і яким громадяни делегують свої повноваження для здійснення функцій вищої законодавчої влади. Крім парламентської форми як великого надбання цивілізації, носіями представницької демократії є й інші виборні органи влади.

У сучасних демократичних суспільствах формування державної політики на всіх рівнях відбувається в основному в представни-

цьких установах і закладах, де працюють професійні політики та управлінці. Політологи навіть виокремлюють *професійну демократію*. Це зумовлено притаманними сучасній цивілізації проблемами, розв'язання яких часто є неможливим засобами прямої демократії. Надійним інструментом вироблення оптимальних рішень на основі виявлення волі народу є поєднання різних форм прямої та представницької демократії.

11.2 Основні ознаки та принципи демократичної організації суспільства

Від критеріїв (ознак, показників) демократії залежить не тільки оцінка зрілості суспільства, а й визначення напрямів його подальшої демократизації. *Кожна нова історична епоха вносила корективи до критеріїв демократії*. Не вщухають гострі суперечки щодо них і нині. Однак загальноприйнятий і найважливіший серед них – можливість громадян брати реальну участь в управлінні, у вирішенні державних і громадських справ. Суспільство не може бути демократичним, якщо його громадяни позбавлені таких можливостей.

Історичний досвід багатьох країн свідчить, що всі намагання кардинально обновили суспільне життя були приречені на невдачу, якщо вони не підкріплювались активним залученням різних категорій громадян до вироблення рішень та їх втілення в життя. Тільки створюючи сприятливі умови для розкриття творчого потенціалу громадян і подолання їх соціальної інертності, суспільство одержує могутній імпульс саморозвитку шляхом залучення до демократичного процесу головної діючої сили історії – народу.

Надзвичайно важливе значення при цьому має відродження ідеї самоуправління, яку в колишньому СРСР упродовж тривалого часу паплюжили як ворожу й ревізійністську. Декларуючи «залучення широких народних мас до управління справами країни», партійно-державне керівництво ігнорувало досвід західних демократій у розвитку реального самоуправління (США, Іспанія, Ізраїль та ін.). Нині більшість політологів вважає, що демократія зможе дати адекватну сучасній цивілізації організацію політичного життя, тільки реалізуючи принцип самоуправління.

Збігаючись в основному, демократизація й самоуправління мають і певні відмінності. Відомо, що розвиток демократії не завжди означає поглиблення самоуправління. Наприклад, можливість

обрання найдостойнішого представника з декількох кандидатів, що є важливою : процедурою демократизації виборчої системи, може нічого не дати для розвитку реального самоуправління, якщо водночас не зростатиме роль представницьких органів. Те саме можна сказати і про виборність керівників на виробництві зі збереженням за ними монополії на основні управлінські функції.

Як слушно зауважив *Р. Дарендорф* (ФРН), демократія не може бути «правлінням народу» в буквальному розумінні. Народовладдя й самоуправління передбачають, насамперед, свободу вибору народом компетентних керівників, а також можливість народу впливати на них і в разі потреби замінювати їх достойнішими й компетентнішими. Але головним при цьому є створення умов для управління всіма справами суспільства не тільки від імені народу і не тільки в інтересах народу, а й здійснення цього управління самим народом. Іншими словами, йдеться про перехід до політичної організації, яка робить управління суспільством і державою безпосередньою справою самих громадян. Лише за таких умов відбувається інверсія суб'єктно-об'єктних відносин, тобто з'являється можливість бути не тільки об'єктом, а й суб'єктом управління, влади, що і є суттю самоуправління. Першочергове значення має впровадження самоуправлінських засад в економіці, яка є вирішальною сферою життя суспільства. Саме тому розвиток демократії на виробництві є важливою підмогою, здатною забезпечити широку та активну участь людей і в інших сферах суспільного життя. Для цього необхідно, щоб кожний трудовий колектив став осередком самоуправління, а кожний трудівник – реальним власником (індивідуальним або колективним).

Самоуправління не може розвиватися тільки на суто громадських засадах. «Чисте» самоуправління навряд чи зможе колись, навіть у віддаленій перспективі, заступити державні форми і механізми управління, існуючи поряд з ними і в них, переплітаючись і поглиблюючи завдяки цьому демократизм усієї політичної системи. Це, звісна річ, не виключає повернення державою суспільству, невластивих їй функцій, оскільки державна монополія на них зумовила глибоку кризу економічного і соціального життя.

Важливе значення, з огляду на зазначене вище, має *підвищення статусу і розширення повноважень місцевих органів влади, що є загальновизнаним показником демократизму суспільства*. Якщо для тоталітарної чи авторитарної держави є характерною без-

правність місцевої влади, то в демократичному суспільстві здійснюється ретельно продуманий і раціональний розподіл компетенцій та повноважень різних рівнів влади. В результаті такого розподілу місцеві органи в демократичних країнах мають реальні права самоуправління. Центральна влада не втручається у сферу компетенції місцевої влади, хоча за федеративної моделі державного устрою неухильно дотримується принципу верховенства федеральних законів над рішеннями місцевих органів влади. Прерогативою місцевої влади є такі важливі сфери суспільного життя, як освіта, охорона здоров'я, підтримання правопорядку, будівництво доріг тощо.

Серед головних критеріїв демократичності суспільства – наявність фундаментальних прав і свобод людини. Нормою сучасної політичної культури стає розуміння пріоритетності (верховенства) прав людини над будь-якими іншими правами та інтересами (класовими, партійними, національними та ін.), розуміння цих прав і свобод як абсолютної цінності, без якої демократія є неможливою. Справжній демократизм вимагає **усунення дистанції між проголошеними правами та їх реальним втіленням.** Звісно, проблема прав людини є вічною, оскільки ніколи не настане такий час, коли права та свободи особи досягнуть абсолютної досконалості.

Принципи демократії є надзвичайно важливим питанням для суспільного поступу. Серед них – **влада більшості, плюралізм, рівність, поділ влади, виборність, гласність, контроль.** За тоталітарного чи авторитарного правління вся повнота державної влади узурпована вузьким колом правлячої еліти, яка своїми діями ігнорує волю та інтереси народу. У демократичному суспільстві внаслідок волевиявлення народу стосовно якогось питання утворюється більшість, яка врешті-решт і визначає позицію влади. Іншими словами, демократія – це не просто влада народу, а влада саме його більшості, що є суттю народного суверенітету.

Принцип більшості. Цей принцип не можна абсолютизувати і вважати бездоганно демократичним, якщо ігнорується право меншості на опозицію. У демократичному суспільстві й більшість, і меншість громадян є цілком рівними у своїх правах і свободах. Історія знає чимало прикладів, коли більшість із різних причин (через недостатню інформованість, тенденційну пропаганду, мітингові емоції тощо) підтримувала неправильні, навіть згубні, рішення і дії. Провота була за меншістю, яка від початку виступала проти таких рі-

шень. Іншими словами, життя спростовує сталінський постулат: «Правда завжди за більшістю». Нічого спільного з демократією не має теза про «примус стосовно меншості» й «цілковите підпорядкування її волі більшості».

Принцип плюралізму. Демократична організація суспільства є неможливою без його дотримання. Він *дає можливість управляти на основі врахування множинного характеру громадської думки і позицій різних суб'єктів політики*. У плюралістичному суспільстві з цією метою меншості надається гарантоване законом право на опозицію. Підкоряючись законам та іншим рішенням державної влади, прийнятим за волею більшості, меншість має узаконену можливість виражати свою незгоду з такими рішеннями, знімати із себе відповідальність за ті з них, які можуть мати негативні наслідки.

Якщо тоталітарна держава придушує опозицію, а авторитарна – всіляко обмежує, то в демократичному суспільстві вона є органічним елементом політичного процесу. Наявність опозиції в парламенті, інших сферах суспільного життя забезпечує реальний плюралізм думок і дій, що є необхідною умовою вироблення оптимальних рішень. Без опозиції, як свідчить історичний досвід, виникає реальна загроза переродження демократії в диктатуру. Ефективним засобом боротьби опозиційних сил за реалізацію своїх інтересів є багатопартійність. Якраз багатопартійність, яка функціонує за умови, що всі політичні партії мають рівні правові можливості боротися за виборців і за своє представництво в органах державної влади, виключає монополію будь-якої партії на цю владу.

Принцип рівності. Цей принцип демократії проголошений Великою французькою революцією кінця XVIII ст. *У XX ст. його було втілено у Загальній декларації прав людини. Перша стаття цього документа проголошує: «Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності й правах»*. Сучасне тлумачення принципу рівності виходить із того, що за демократії можлива і навіть неминуча соціально-економічна нерівність громадян. Демократія передбачає лише політичну рівність усіх перед законом, незалежно від соціального і матеріального становища, але не може гарантувати однакового рівня життя. Подібна нерівність, хоч і по-різному, існує практично в усіх сучасних демократіях. Проте держава під впливом демократичних сил вживає заходів для забезпечення достатнього рівня соціальної захищеності соціальних груп, які потребують допомоги.

Принцип поділу влади. Згідно з ним законодавча, виконавча і судова гілки влади відокремлені та достатньо незалежні одна від одної. Водночас вони постійно взаємодіють у процесі формування і здійснення державної політики. Такий поділ влади фактично відсутній у тоталітарних і авторитарних режимах, де, по суті, й законодавча, і виконавча, і судова влада зосереджені в руках монарха, узурповані вузькою групою правлячої еліти або ж перебувають під контролем правлячої партії. У демократичному суспільстві кожна з влад наділена повноваженнями, але кожна з них урівноважує одна одну і не дозволяє жодній з них посісти панівні позиції в суспільстві.

Виборність основних органів державної влади. Демократія передбачає забезпечення вільних виборів, які докорінно відрізняються від виборів недемократичних і формальних. **Усі громадяни за таких умов мають виборчі права і реальну можливість брати участь у виборах.** Втім, демократія не виключає наявності цензу осілості, згідно з яким право обирати та бути обраним у багатьох країнах мають лише ті громадяни, які проживають там упродовж певного часу. Проте решта обмежень у виборчих правах (за національною, релігійною, статевою, майновою, професійною та іншими ознаками) явно суперечать природі демократії. Вони заборонені в міжнародних документах, конституціях та законах багатьох країн.

Гласність. Вона є однією з передумов свободи слова. **Передбачає вільний доступ преси і громадськості до інформації про діяльність органів влади, господарських, політичних, громадських організацій.**

У демократичному суспільстві засідання парламенту є відкритими для засобів масової інформації та громадськості, частково, а іноді й повністю транслюються радіо і телебаченням. Елементом гласності є оперативна публікація стенограм парламентських дебатів, результатів поіменних голосувань. Нормою є відкритість державних бюджетів, звітів про діяльність міністерств і відомств. Іншими словами, в демократичному суспільстві громадяни мають у своєму розпорядженні широку інформацію про діяльність обраних ними органів влади, партій і громадсько-політичних організацій. Особливу роль у забезпеченні такої гласності відіграють незалежні статус і вільні від цензури преса та інші засоби масової інформації. Звісно, вони повинні відповідати за свою інформацію і можуть бути притягнені до судової відповідальності за її перекручення і поши-

рення недостовірних даних, наклепів як на офіційних осіб, так і на звичайних громадян, а також за розголошення державних таємниць. Але демократія не допускає обмежень на обґрунтовану критику будь-кого в засобах масової інформації.

Незалежний контроль. Здійснюється не тільки «згори», а й постійно та ефективно «знизу». **Відсутність контролю за діяльністю державних структур з боку громадськості породжує бюрократизм, корупцію тощо.** Але демократичний контроль не має нічого спільного з державним «контролем» за тоталітарного режиму.

Для демократизації суспільства важливим є **вироблення дієвих засобів боротьби з бюрократизмом: розвиток реальної критики; радикальне зміцнення законності й правопорядку; створення ефективного механізму своєчасного самооновлення політичної системи.**

Для цього необхідно використовувати ті інститути демократії, які витримали випробування часом, модернізуючи їх у разі потреби, рішуче відмовлятися від форм демократії, які не відповідають конкретно-історичним умовам; створювати нові демократичні інститути для сприяння розвитку самоуправлінських засад у державному і громадському житті.

Демократизація суспільства, як свідчить практика, може супроводжуватися певними втратами і помилками, які є неминучими для цього процесу, і все ж цінності демократії значно переважають її негативні наслідки. Так, демократично ухвалені рішення можуть бути не тільки не оптимальними, а й цілком помилковими. Але важливо, що вони, на відміну від прийнятих недемократично, піддаються оперативній корекції, забезпечують зворотний зв'язок і вчать громадян мистецтву управління на власному досвіді.

Великою загрозою для демократії є вульгарне ототожнення її з уседозволеністю та безвідповідальністю. Нерозуміння або ігнорування того, що демократія не може існувати поза законом і над законом, створює реальну небезпеку сповзання суспільства до стихії та анархії, свавілля і влади натовпу (охлократії). Ще Платон застерігав, що найбільша свобода може перетворитися на жорстоку тиранію, якщо народ стає юрбою, натовпом, який керується лише інстинктом. Про це ж попереджав і Аристотель, називаючи охлократію найгіршою з усіх форм правління. Як свідчить історичний досвід, демократія, яка трансформується в охлократію, неминуче пря-

мує до диктатури й тиранії. Демократія повинна опиратися на законність і владу, яка її забезпечує.

Головною силою, що гарантує законність і збереження демократичних норм і цінностей, є міцна державна влада. Поширене в масовій свідомості уявлення про те, що за демократії держава є слабшою, ніж за тоталітаризму чи авторитаризму, є не лише хибним, а й небезпечним. Адже без твердої та ефективної державної влади суспільство не зуміє забезпечити правопорядок, домогтися виконання законів усіма громадянами, захистити їх від сваволі. Демократія при цьому припускає з боку влади рішучі дії, застосування законного примусу до злочинців, екстремістів та інших елементів, які загрожують суспільству. У разі виникнення особливо гострих соціально-економічних або політичних ситуацій держава може, залишаючись у межах законності, піти на тимчасове обмеження окремих демократичних норм.

Демократизація суспільства вимагає такої політики, яка забезпечила б розумний компроміс між зростанням політичної активності людей, з одного боку, і збереженням порядку, дотриманням законності, виключенням насильства під час розв'язання виниклих конфліктів – з іншого. Для цього необхідно також, щоб громадяни, всі суб'єкти політичної діяльності вчилися жити в умовах демократії. Лише тоді процес демократизації забезпечить формування правової держави і громадянського суспільства. Будь-які спроби стримати демократію або вдатися до її імітації означатимуть гальмування суспільного прогресу.

11.3 Становлення та розвиток демократії в сучасній Україні

Щоб демократія стала у суспільстві новою діючою системою влади, важливо щоб люди не тільки розуміли сутність її основних принципів, а й були згодні жити згідно з цими принципами – самостійно, без постійної опіки, всесильної влади, з усією повнотою відповідальності.

Наша країна не дуже багата демократичними традиціями. По суті, протягом всього періоду радянського тоталітаризму в Україні не розвивалися елементи особистих свобод і правової держави, демократичної свідомості суспільства та особистості. На сьогоднішньому етапі важливо не прискорювати штучними засобами процес демократизації суспільного життя, проте не слід і гальмувати його

схожими методами. Демократія має визрівати на національному ґрунті поступово і послідовно, її межі повинні бути обумовлені логікою розвитку посткомуністичного суспільства, його трансформацією.

Основними передумовами формування демократичного суспільства в Україні є:

- розширення економічної свободи;
- радикальна зміна інститутів суспільства, усієї системи цінностей та психології людей, які породила тоталітарна система;
- підвищення рівня політичної дисципліни і політичної культури громадян;
- встановлення ефективного контролю суспільства над політикою можновладців;
- подолання економічних проблем.

Динамізм демократичних процесів в Україні залежить від рівня:

- політичної активності громадян;
- економічної, соціальної й політичної стабільності суспільства;
- співвідношення політичних сил;
- розвитку національної ідеї та правосвідомості.

Сучасна модель демократії – плюралістична. Це система представницького правління, за якою парламентарі обираються народом і є відповідальними перед ним.

Сучасною політичною наукою та всією громадсько-політичною думкою сформовано чіткі ***засади демократичної політики:***

- оптимальне поєднання класового й загальнолюдського, універсального й національного;
- гуманістична спрямованість, подолання технократизму, насильства, злочинності;
- демократизм і моральність у здійсненні політики;
- громадянськість і патріотизм.

Під час вироблення та реалізації політики важливо враховувати такі основні чинники: конкретно історичні умови розвитку соціуму, геополітичні умови й географічне розташування держави; рівень участі чи відчуження населення щодо влади й державно-суспільних справ; спрямованість національної ментальності, рівень розвитку політичної та правової свідомості; етнонаціональний і де-

мографічний чинники суспільного розвитку; відповідність політичних ідеалів і завдань історичній традиції, політичним цінностям певного суспільства, а також принципам гуманізму й соціальної справедливості.



Основні поняття

Демократія, принципи демократії, розвиток демократії, концепції політичної демократії, динамізм демократичних процесів, загрози демократії, гласність, формування демократичного суспільства.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. Розкрийте поняття та визначте роль демократії у політичному процесі.
2. Назвіть основні ознаки та принципи демократичної організації суспільства.
3. Назвіть ключові теоретичні постулати сучасних концепцій політичної демократії.
4. За якими ознаками можна визначити демократичність (або недемократичність) політичної системи?
5. Які новітні форми політичної участі забезпечують розширення демократії?
6. Назвіть основні передумови формування демократичного суспільства в Україні.

РОЗДІЛ 12

ПОЛІТИЧНА СВІДОМІСТЬ І ПОЛІТИЧНА КУЛЬТУРА В ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСАХ

- 12.1. Сутність політичної культури.
- 12.2. Типи та функції політичної культури.
- 12.3. Політична свідомість: зміст, структура, типологія.
- 12.4. Сутність політичної ідеології, її структура і функції.
- 12.5. Політична культура сучасної України.

12.1 Сутність політичної культури

Політична культура, політична свідомість і політична ідеологія належать до ключових понять політології. Як явища суспільного життя, вони містять чуттєві й теоретичні, ціннісні та нормативні, раціональні й підсвідомі уявлення громадян, які допомагають останнім усвідомити й розвинути всебічні зв'язки з інститутами влади й між собою щодо участі в управлінні суспільством і державою. З утвердженням в Україні демократії політична культура та ідеологія повинні вийти насамперед за межі офіційних норм і лояльного ставлення до влади, властивих тоталітаризмові.

Від політичної культури людей вирішальною мірою залежать характер і напрями політичного процесу, стабільність і демократизм політичної системи суспільства. Саме цими критеріями вимірюється її зрілість. Чим вищою є політична культура, тим вужчою є сфера політичної контркультури, яка суперечить домінуючим позитивним політичним та демократичним цінностям і виконує дестабілізуючу роль.

Політична культура як соціальне явище виникла раніше, ніж оформилося саме поняття, – з появою держави, у IV–III тис. до н. е. Вона була предметом уваги Платона, Аристотеля, Макіавеллі, Монтеск'є, Токвіля, Маркса, Мангейма та інших мислителів. А сам термін запроваджений у науковий обіг німецьким філософом епохи Просвітництва Йоганом-Готфрідом Гердером (1744–1803). Систематично використовувати його почали в 50-х роках XX ст.

Існує багато визначень поняття “політична культура”, що зумовлено його складністю і недостатнім вивченням. Приміром, американські політологи *Г. Алмонд* і *С. Верба* визначають політичну культуру як сукупність психологічних орієнтацій людей стосовно політичних об'єктів, як знання, почуття та оцінку політичних явищ.

Тобто вони наголошують на суб'єктивних рисах політичної культури і не включають до неї політичну діяльність. Англійські дослідники *А. Кардинер і С. Вайт* акцентують увагу на *об'єктивному аспекті* явища, а саме на політичній діяльності й поведінці носіїв політичної культури. Очевидно, раціональним є діалектичне поєднання в розумінні політичної культури обох аспектів, позаяк вона може бути виявлена та оцінена тільки через реальність політичної дії та поведінку суб'єктів.

Політична культура – це типова, інтегральна характеристика індивідуального чи колективного соціального суб'єкта та соціальних інститутів, суспільства в цілому, що фіксує рівень розвитку їх політичної свідомості, політичної діяльності та поведінки.

Критерієм, своєрідним дзеркалом політичної культури соціального суб'єкта є його реальна політична практика. Оцінюючи зміст, характер політичної діяльності та поведінки, можна визначити якість і рівень політичної культури, її носія (індивідуального чи колективного).

Зміст політичної культури різних соціальних суб'єктів не однаковий за обсягом, структурою тощо. Політична культура суспільства є синтезом відповідних культур усіх існуючих у ньому соціальних спільнот і політичних інститутів. Але це не механічний конгломерат. У царині означених культур виробляється нова якісна субстанція – культура, яка фіксує суттєві ознаки та рівень суспільної політичної свідомості й поведінки суспільства загалом.

У цій новій, інтегрованій політичній культурі можуть переважати демократичні чи авторитарні риси, переплітатись різні рівні й характер політичних ознак носіїв культури. Але головне, що ця політична культура дає змогу побачити якісний рівень політичного життя суспільства. Те саме стосується і політичної культури окремої особи як сукупності елементів її політичної свідомості й поведінки. Їх характер і якість, самотній зміст, взаємодія та обумовленість дають змогу оцінювати рівень політичної зрілості людини, її політичну культуру.

Політична культура є складовою *духовної культури* особи і суспільства загалом. Вона тісно поєднана з іншими видами духовної культури – моральною, правовою, управлінською тощо. У контексті загальної культури суспільства політична культура постає як культура політичного мислення і політичної поведінки. Вона значною мірою обумовлює ступінь цивілізованості політичного життя суспільства.

Деякі автори виділяють ще поняття “*громадянська культура*” як різновид політичної культури, її вищий щабель. Громадянська культура передбачає, що суб’єкти політичного процесу у своїй діяльності керуються насамперед інтересами всього суспільства, підпорядковують їм свої приватні, корпоративні цілі. Дії цих суб’єктів спрямовані на дотримання громадянського консенсусу і здійснюються в межах правової держави. Політична культура громадянського суспільства характеризується єдністю громадянських прав і обов’язків та пріоритетом прав і свобод людини в державі. Основними її складовими є рівень політичної свідомості, політичної діяльності та поведінки соціальних суб’єктів.

12.2 Типи та функції політичної культури

Політична культура має винятково важливий аспект, пов’язаний з поведінкою та діяльністю політичного суб’єкта, які визначають передусім стиль участі суб’єкта в політичному житті, тобто сукупність методів і засобів його політичної практики, компетентність, професіоналізм, моральність тощо. Відомо, що не всі суб’єкти політики володіють належним стилем діяльності. Тому одним із основних критеріїв оцінки їх політичної культури є здатність до участі в політичному процесі, уміння правильно оцінювати політичну ситуацію, результативність діяльності. Чим людина активніша, зацікавленіша, конструктивніша, тим вищою є її політична культура. Безумовно, зміст політичної культури, зокрема її аспект, пов’язаний з поведінкою суб’єкта, досить ємний. Приміром, помітне місце в ньому посідають політичні *традиції та символи*. Традиції зберігають елементи минулого політичного досвіду, є способом передачі зразків політичної свідомості й поведінки від покоління до покоління. Хоча зі зміною історичних умов вони можуть оновлюватись або навіть зникати. Своєрідною ознакою культури соціуму є політична символіка (прапор, герб, гімн). Символіка має яскраво виражене емоційне забарвлення і подекуди здатна відігравати мобілізуючу роль.

Політична культура виконує певні соціальні функції:

1. Виховна функція. Її призначення полягає в підвищенні політичної свідомості й національної самосвідомості через безпосередню участь громадян в управлінні, політичному житті, зростанні їх інформованості й компетентності, освіченості.

2. Регулююча функція. Покликана забезпечувати вплив громадян на політичний процес, насамперед через участь у контролі за роботою органів влади й управління, а також за допомогою існуючих норм, традицій, ідеалів тощо. Це сприяє попередженню політичних реформацій, нормалізації та стабілізації життя суспільства.

3. Захисна функція. Полягає в охороні політичних цінностей, що відповідають вимогам соціального прогресу, демократії, гуманізму (захист прав і свобод людини тощо).

4. Прогностична функція. Сприяє передбаченню можливих варіантів поведінки суб'єктів політики за певних ситуацій, у перебігу політичних подій.

5. Комунікативна функція. Забезпечує ідейно-політичний зв'язок громадянина з політичною системою, іншими членами суспільства.

Процес формування політичної культури відбувається передусім під впливом політичного життя, певних режимів, політичних систем. Чим вони демократичніші, тим вищим є рівень політичної культури громадян. За таких обставин виховний процес здійснюється об'єктивно. Але, попри це, необхідні цілеспрямовані заходи й засоби: демократична система освіти й політосвіти, змістовна робота засобів масової інформації, високий духовний рівень мистецтва й літератури, конструктивний вплив на маси партійних і непартійних об'єднань, творчий розвиток гуманітарних наук тощо. Виняткове значення в набутті політичної культури мають суспільні ідеали. Їх відсутність спустошує людину, робить її байдужою, аполітичною, здирницьки раціональною. Суспільство без справжнього гуманістичного І ідеалу є неповноцінним, історично нежиттєздатним.

Класифікація політичної культури за типами є дуже різноманітною. Охарактеризуємо типологію американських політологів Г. Алмонда і С. Верби.

Патріархальний тип. Він притаманний суспільству з несформованою політичною системою, де відсутні спеціалізовані політичні ролі та інтерес громадян до політики, а їх політичні орієнтації є невіддільними від релігійних і соціальних (існує переважно у відсталих племен).

Підданський тип. Йому властиве здебільшого пасивне ставлення до політичної системи: особа в дусі підданської культури шанує авторитет уряду, є пасивною в політичному житті (найбільш поширений цей тип у феодальному суспільстві).

Активістський тип. Він вирізняється чіткою орієнтацією індивідів на активну роль у політичній системі, незалежно від позитивного чи негативного ставлення до її елементів або системи загалом.

У реальній політиці існують, як правило, змішані типи: піддансько-активістський, патріархально-підданський та ін.

Типологію політичних культур, що базується на формаційному підході, запропонував польський політолог Є. Вятр. На його думку, докапіталістичним формаціям притаманний традиційний тип політичної культури з такими рисами: визнання святості влади, регулювання прав і взаємин підданого та влади на основі традиційних норм (“так було завжди”); непорушність політичної системи, її усталених норм. Основні види цієї культури, за Вятром, – племінна, теократична, деспотична; другорядні – патриціанська, дворянська. Для капіталізму головним типом політичної культури є буржуазно-демократична, яка, у свою чергу, поділяється на консервативно-ліберальну і ліберально-демократичну. *Консервативно-ліберальна* політична культура визнає головними цінностями громадянські права і свободи, традиції, але часто заперечує радикально-реформаторські зміни (особливо там, де при владі консервативні сили). У *ліберально-демократичній* культурі визнання буржуазно-демократичних цінностей і взірців супроводжується більшою лібералізацією та очікуванням соціальних реформ (скандинавські держави, де впливовими є соціал-демократичні партії). У капіталістичному суспільстві може існувати і другорядна політична культура – автократична у формі авторитарної чи тоталітарної (Німеччина за часів нацизму). Соціалістичному суспільству, стверджує Вятр, властива політична культура соціалістичного демократизму, а також другорядна – реліктова автократична культура.

Донедавна у вітчизняній політичній науці панувала типологізація політичних культур *за історично-формаційним критерієм*. Згідно з нею вирізняють *рабовласницький, феодальний, капіталістичний та соціалістичний типи культур*. У межах кожного з них виділяються класові види політичної культури: буржуазна, пролетарська та ін. На сучасному етапі набув поширення поділ на тоталітарний, плюралістичний і перехідний типи політичної культури. *Тоталітарна культура* базується на принциповій одновимірності соціального, економічного та духовного життя суспільства, на його тяжінні до стирання політичного, ідеологічного та іншого розмаїт-

тя, до монополізму, тотального контролю, згортання прав і свобод людини. **Плюралістичний тип політичної культури** стверджує багатоманіття, множинність усіх форм матеріального, політичного, ідеологічного, соціального буття, свободу думки і вибору в межах закону, вільну змагальність та конкуренцію, захист прав і свобод людини. **Перехідний тип політичної культури** (від тоталітарного до плюралістичного) притаманний переважній більшості постсоціалістичних країн, у т. ч. Україні.

За територіально-національною ознакою виокремлюють **національний тип політичної культури**. Він відповідає традиціям і особливостям певного етносу в межах його території. Однак навіть у культурі відносно “чистого” й національного типу внутрішні політичні цінності, настанови – неоднорідні. Тому теорія політичної культури широко послуговується поняттям **“політична субкультура”**.

Політична субкультура – це сукупність особливостей політичної культури певної соціальної групи, які відрізняють цю політичну культуру від культури іншої групи людей.

Групові особливості зумовлені відмінностями в соціальному стані людей, освітніми, статевими, віковими, етнічними, релігійними та іншими чинниками, що дає підстави для тверджень про субкультуру жінок, робітників, підприємців, селян, молоді. Приміром, молодіжну субкультуру вирізняють гострота сприймання політичних подій, емоційність, нерідко недостатня зваженість оцінок, тяжіння до нового, а подекуди бунтарство й апатія. Водночас складовою політичної субкультури соціальної групи є найтиповіші риси політичної культури суспільства.

Наявність у суспільстві полярних політичних субкультур, їх велика розбіжність породжують **фрагментарну політичну культуру**, яка спричиняє нестабільність у суспільстві, неповагу до загальнолюдських, загальнонаціональних цінностей, інтересів та ідеалів, намагання вивищити над ними регіональні, групові, партійні, що стримує прогресивні зрушення в суспільстві.

12.3 Політична свідомість: зміст, структура, типологія

Від розвитку політичної свідомості суб'єкта, правильного чи ілюзорного відображення в людській свідомості політичного буття залежить і рівень його політичної культури. Спонукаючи людей до дії чи бездіяльності, політична свідомість зворотно впливає на сус-

пільне життя. У ній фіксується політичний інтерес індивідуального чи колективного соціального суб'єкта.

Політична свідомість – опосередковане відображення політичного життя, формування, розвиток, задоволення інтересів та потреб політичних суб'єктів, а також сукупність поглядів, оцінок, установок, які відображають політико-владні відносини.

Існують два взаємопов'язані **блоки елементів політичної свідомості** – **мотиваційний та пізнавальний**.

Мотиваційний блок. До нього належать: *політичні потреби та інтереси, політичні цілі та цінності, психологічні установки та ідеологічні настанови, політичні переконання*. Ці елементи, обумовлюючи одне одного, спонукають людей до певної політичної поведінки. Цей процес супроводжується емоціями, почуттями тощо.

Пізнавальний блок. Він охоплює: *політичну інформованість, політичні знання, теорії, уявлення, політичну ідеологію носіїв політичної свідомості*. Виняткове місце в політичній свідомості посідає *правосвідомість*, що є водночас відносно самостійною субстанцією. Адже знати, поважати і виконувати правові норми – обов'язок кожного громадянина правової держави і суб'єкта політичних відносин.

Глибина розвитку компонентів політичної свідомості соціального суб'єкта визначає рівень його політичної освіченості та зрілість політичної культури в цілому. Звичайно, політичні знання, уявлення – відносні, як і людські знання взагалі. Нерідко вони мають різний ступінь адекватності реальному стану речей, оскільки ґрунтуються не лише на об'єктивних фактах, а й на домислах, неперевіреній інформації, ортодоксальних ідеологемах, необґрунтованих, упереджених теоріях тощо. Це зумовлює і незрілість політичної культури в суспільстві, необхідність її підвищення та збагачення. Система компонентів політичної свідомості формує світогляд суб'єктів політики – їхнє розуміння світу, місця і ролі в ньому людини. Світогляд може бути матеріалістичним, ідеалістичним, позитивістським, релігійним тощо.

Залежно від критерію, взятого за основу, політологи розрізняють різні рівні політичної свідомості.

За ознакою суб'єкта політики (соціологічний підхід) розрізняють такі її рівні:

- *політична свідомість суспільства;*
- *політична свідомість соціальної спільноти (клас, нація, професійна, вікова група і т. ін.);*

- *політична свідомість особи.*

*Щодо гносеологічного підходу (рівень знань, усвідомлення політичних процесів та ін.) виділяють теоретичний і буденний рівні політичної свідомості. Буденний (емпіричний) рівень – це сукупність поглядів, уявлень, стереотипів, які виникли з повсякденної практики людей. Водночас він не позбавлений деяких теоретичних та ідеологічних елементів. На такому рівні політичної свідомості політичні процеси і явища віддзеркалюються поверхово, без глибокого проникнення в їх сутнісні характеристики. Йому властиві спрощеність оцінок, емоційність, імпульсивність, гострота сприймання політичного життя, обожнювання кумирів чи граничне невдоволення політичними лідерами. Буденна свідомість суттєво впливає на формування громадської думки. Саме буденну свідомість великої маси людей називають **масовою свідомістю**, а свідомість групи людей – груповою. Нерідко її експлуатують різні політичні сили для досягнення **свої мети**.*

Важче маніпулювати політичною свідомістю на її **теоретичному, науковому рівні**, оскільки вона є сукупністю політичних теорій, ідей, поглядів, в основі яких – наукові дослідження політичних явищ, процесів, відносин. На цьому рівні відбувається формування законів, понять, концепцій політичного життя, вироблення прогнозів. Теоретична свідомість є стрижнем політичної ідеології. Нею володіє обмежена група людей – вчені, ідеологи, політичні діячі.

Структура політичної культури не вичерпується елементами політичної свідомості.

12.4 Сутність політичної ідеології, її структура і функції

Політична ідеологія є стрижнем політичної свідомості індивідуального, колективного соціального суб'єкта і вирішальною мірою визначає рівень його політичної культури.

Політична ідеологія – система концептуально оформлених політичних, правових, релігійних, естетичних і філософських уявлень, поглядів та ідей, які відображають ставлення людей до дійсності й одне до одного, способи пізнання та інтерпретації буття з позицій цілей, ідеалів, інтересів певних соціальних груп та суб'єктів політики.

Вперше термін **“ідеологія”** (грец. *idea* – слово, вчення) вжите французьким філософом і економістом **Дестютом де Трасі** на початку XIX ст. (**“Елементи ідеології”**).

Виникла ідеологія не відразу. За певних умов життя спільноти спершу стихійно з'явилася соціальна психологія, яка створила підґрунтя для вироблення, поширення і засвоєння ідеології даної спільноти. Безпосередньо її створюють представники класу, соціальної групи (або суб'єкти, які виражають їх інтереси) – теоретики, політичні діячі, лідери тощо. Вони теоретично доходять тих самих висновків, які соціальна група, клас утверджують практично. На основі систематизованих і обґрунтованих поглядів, пропущених через призму інтересів, ідеалів класу чи соціальної групи, формуються їхні самосвідомість і політичні відносини. А сукупність політичних інтересів, ідей та ідеалів, програм та політичних відносин певного класу (групи) з іншими соціальними спільнотами і становить предмет політичної ідеології.

Політична ідеологія виконує ряд функцій:

Захисна функція. Передбачає захист інтересів та ідеалів класу (групи). В ній теоретично осмислюються і формулюються становище та потреби цих спільнот, що сприяє втіленню їхніх інтересів у життя, виробленню відповідних їм типів мислення, поведінки і програм діяльності. Офіційною (державною) є ідеологія економічно і політично пануючого класу, хоча в демократичних країнах нині такий статус ідеології поступово послаблюється. Це означає, що на сучасному етапі цивілізації все більше формуються загальнолюдські інтереси та цінності, пріоритетні щодо ідеології. Дедалі звужується сфера ідеологічної боротьби, вона все менше поширюється на міждержавні відносини, на політичну діяльність. Сучасне суспільство вимагає світоглядної терпимості, демократичних форм боротьби. Саме в такий спосіб відбувається процес *деідеологізації* свідомості, яка не є відмовою від ідеології взагалі (кожний має право сповідувати свої ідеї). Це – заперечення ідеологічних стереотипів, нетерпимості й монополізму, надання різним ідеологіям цивілізованого змісту і плюралізму.

Пізнавальна функція. Її сутність – озброєння громадян знаннями про політичну дійсність, сприяння зростанню їхньої політичної культури. Однак політична ідеологія не завжди адекватно відображає реальність, часто виявляє упередженість. На відміну від “чистої” науки, яка шукає тільки істину за допомогою різних наукових методів пізнання, вона дбає ще й про захист інтересів та ідеалів класу, певного режиму тощо. До того ж їй бракує об'єктивних ме-

тодів пізнання, її носії часто оперують ритуально-догматичними стереотипами, апробація яких у кращому разі здійснюється здоровим глуздом, а частіше – корпоративними інтересами суб'єктів. Тому не дивно, що політична ідеологія на догоду тим, кого захищає, нерідко висвітлює політичні явища і процеси упереджено, однобічно, а то й фальсифікує їх.

Соціально-регулююча функція. Політична ідеологія сприяє формуванню і координуванню відносин між соціальними спільнотами за певними принципами, впливає на реалізацію соціально-економічних, політичних та інших програм розвитку суспільства, на політичну активність і соціальний вибір громадян. Завдяки цьому вона стає засобом згуртування певної групи та її прихильників, чинником налагодження чи руйнування стосунків між об'єднаннями людей.

12.5 Політична культура сучасної України

Політична культура сучасної України має посткомуністичний, пострадянський, постколоніальний характер.

Проте така політична культура на сьогодні не є монопольною чи тим більше офіційною, але вона ще функціонує за інерцією. Нинішня політична культура українського народу є постколоніальною. Це доводить зрусифікований стан, комплекси національної меншовартості, нездатність до адекватної оцінки власних національних інтересів, схильність більше розраховувати на зовнішню допомогу, ніж на власні сили. Проте характер сучасних соціально-політичних процесів дозволяє твердити, що політична культура українського суспільства стає *національною та самостійною*.

За ставленням до демократії й держави політична культура України залишається *авторитарною, етатистською, патерналістською*. Але за умов суверенного існування відроджуються такі традиційні риси української політичної культури, як *народоправство, толерантність, ліберальне ставлення до держави* (не людина і нація для держави, а держава для людини і нації).

За ідеологічною спрямованістю для політичної культури України характерний розкол суспільства на прихильників комуністичних і соціалістичних цінностей, з одного боку, та консервативно-ліберальних – з іншого.

Особливості політичної культури в умовах сучасної України:

- *заідеологізованість мислення, непримиренність до будь-яких нетрадиційних поглядів;*
- *низька компетентність в управлінні справами суспільства та держави;*
- *правовий нігілізм;*
- *нерозвиненість громадянських позицій;*
- *недостатньо розвинутий індивідуалізм;*
- *підданські відносини до будь-якого центру реальної влади.*

Сучасній Україні загалом властива прихильність до західно-європейських політичних цінностей, але помітними є риси ментальності та культури східних народів, зокрема орієнтація на харизматичних лідерів, етатизм, патерналізм, підпорядкованість церкви державі.

Політична культура українського народу на сьогодні ще не є цілісною, бо відсутні окремі її компоненти, а багато з існуючих мають ще несформований характер. Багато політико-культурних елементів не відповідають національному характеру, традиціям української нації, тобто політичній культурі властива неорганічність.



Основні поняття

Політична свідомість, політична психологія, політична ідеологія, демократія, політична культура, громадянська культура, політична поведінка, політико-культурні елементи, національний характер, традиції української нації.



Запитання та завдання для перевірки знань

1. Дайте визначення сутності політичної культури.
2. Охарактеризуйте типи та функції політичної культури.
3. Розкрийте зміст, структуру, типологію політичної свідомості.
4. Розкрийте сутність, структуру, функції політичної ідеології.
5. Назвіть основні елементи політичної свідомості.
6. Що таке ідеологія? Як вона виникає і які функції виконує?
7. Які основні складові політичної культури?
8. Які функції політичної культури ви вважаєте найбільш істотними?

9. Визначте критерії, що лежать в основі різних способів типологізації політичних культур.

10. Які історичні умови та соціально-політичні фактори впливають на формування політичної культури українського суспільства?

11. Назвіть головні ідейно-політичні передумови сучасних концепцій громадянського суспільства.

12. Дайте загальну оцінку стану політичної культури сучасного українського суспільства.

ВИКОРИСТАНА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року. – К., 1991.
2. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / П. Браун; пер. з англ. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
3. Вебер М. Політика як покликання і професія / М. Вебер; / за ред. Кирилюка Ф.М. // Політологія. Навчально методичний комплекс: підручник: 2-ге вид., перероб. та доп. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 704 с.
4. Веймер Девід Л. Аналіз політики : концепції і практика : [підручник] / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг. – К. : ОСНОВИ, 2000. – 654 с.
5. Грин Р. 48 законів влади / Р. Грин; пер. с англ. Е. Я. Мигуновой. – М.: РИПОЛ классик, 2007. – 768 с.
6. Гелей С.Д. Політико-правові системи світу: навч. посібник / С.Д. Гелей, С.М. Рутар. – К.: Знання, 2006. – С. 129 – 184.
7. Декларація про державний суверенітет України. – К., 1990.
8. Державна політика : аналіз та впровадження в Україні : конспект лекцій до навчального модуля / уклад. В.А. Ребкало, В.В. Тертичка. – К. : УАДУ, 2002. – 60 с.
9. Державна політика: аналіз та механізм впровадження : опорний конспект лекцій / укл. О. Ю. Амосов; каф. економічної теорії і фінансів. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2005. – 52 с.
10. Державна політика : аналіз та механізми її впровадження : методичні рекомендації / [уклад. О. І. Кілієвич, В. Тертичка] ; Національна академія державного управління при Президентові України (Київ), кафедра економічної політики, кафедра державної політики та управління політичними процесами. – К. : НАДУ, 2009. – 88 с.
11. Державна політика : аналіз та механізми її впровадження : опорний конспект лекцій / уклад. В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. М. Брус ; кафедра державного управління та місцевого самоврядування. – Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ, 2003. – 72 с.
12. Державне управління : навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та ін. ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : “Знання”, 2004. – 342 с.
13. Древаль Ю.Д. Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз): монографія / Ю.Д. Древаль. – Х.: Видавництво Національного ун-ту внутрішніх справ, 2003. – 280 с.

14. Етика державного службовця : методичний посібник ; Управління державної служби України в Одеській області / Півень А.В. – Одеса, 2010. – (Серія : Питання проходження державної служби).

15. *Косінов С.* Народ як первинний суб'єкт здійснення контролю над публічною владою / С. Косінов. – 2013. – № 10. – С.178–184.

16. *Крюков О.І.* Політико-управлінська еліта України в умовах суспільної трансформації / О.І. Крюков. – К., 2006. – 256 с.

17. *Кувалдин В.Б.* Президентская и парламентская республики как формы демократического транзита / В.Б. Кувалдин // Полис. – 1998. – № 5. – С.134–138.

18. *Лейн Д.* Громадянське суспільство у старих і нових державах-членах ЄС. Ідеологія, інституції та просування демократії [Текст] / Д. Лейн // Соціологія: теорія, методи, маркетинг : наук.-теорет. часопис. – 2011. – № 2. – С. 37–58.

19. *Логунова М. М.* Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності / М. М. Логунова. – К. : Центр сприяння інституцій. розв. держ. служби, 2006. – 196 с.

20. Нація і держава. Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз. Книга 1–2 / за ред. Ю.І. Римаренка. – Київ; Донецьк, 1998.

21. Основи демократії: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.] ; за заг. ред. А. Колодій. – К. : Вид-во “Ай Бі”, 2002. – 684 с.

22. *Павко А.* Політична культура українського суспільства в умовах трансформаційних змін: теоретичні виміри і суспільні реалії / А. Павко // Віче. – 2011. – № 14. – С. 11–12.

23. *Пал Леслі А.* Аналіз державної політики [пер. з англ. І. Дзюб] / А. Пал Леслі. – К. : Основи, 1999. – С. 22.

24. *Парсонс В.* Публічна політика : Вступ до теорії й практики аналізу політики [пер. з англ. О. Дем'янчука] / В. Парсонс. – К. : Вид. дім “Києво-Могилянська академія”, 2006. – 520 с.

25. *Пойченко А.М.* Політика: теорія і технологія діяльності / Пойченко А.М.– К.: Нац. Академія наук України: Ін-т нац. відносин, 1996.

26. Політологія : підручник / М. М. Вегеш та ін. ; ред. М. М. Вегеш. – К. : Знання, 2008. – 384 с.

27. Політологічний енциклопедичний словник / [уклад. В. Л. Горбатенко, ред. Ю. С. Шемшученко та ін.] – К.: Генеза, 2004. – 735 с.

28. Політологія. Навчально методичний комплекс: підручник / за ред. Кирилюка Ф. М: 2-ге вид., перероб. та доп. – К.: Центр навчальної літератури, 2005. – 704 с.

29. Політологія: підручник / за ред. О. В. Бабкіної, В. П. Горбатенка. – 3-тє вид., перероб., доп. – К.: ВЦ «Академія», 2010. – 568 с.

30. Політичні партії та партійні системи. – Режим доступу: http://pidruchniki.ws/19510618/politologiya/politichni_partiyi_partiyni_sistemi

31. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку. – К.: Парламентське вид-во, 2002. – 326 с.

32. Радченко О. В. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичному суспільстві : [монографія] / О. В. Радченко. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 244 с.

33. Радченко О. В. Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : [монографія] / О. В. Радченко – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 380 с.

34. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика : [моногр.] / В. В. Лісничий, В. О. Грищенко, О. В. Радченко та ін.; за заг. ред. О.О. Дьоміна; керівник авт. кол. В. В. Лісничий. – Х.: Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 580 с.

35. Романов В.Є. Вступ до аналізу державної політики : [навчальний посібник] / В. Є. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Основи, 2001. – 238 с.

36. Рудакевич М.І. Етика державних службовців: монографія. – К.: Національна академія державного управління при Президентові України. – 2003.

37. Рябов С.Г. Політичні вибори : навч. посібник / Рябов С.Г. – К.: “Тандем”, 1998. – 96 с.

38. Рябов С.Г. Політологічна теорія держави / Рябов С.П.– К.: Тандем, 1996. – 239 с.

39. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія / пер. з 2-го англ. видання. – К.: Артек, 2001. – 224 с.

40. Сміт Е. Національна ідентичність / Сміт Е.: пер. з англ. – К.: Основи, 1994. Україна : утвердження незалежної держави (1991–2001 рр.) / Н. П. Барановська, А. Ф. Верстюк, С. В. Віднянський [та ін.]; за ред. В. М. Литвина. – К. : Альтернативи, 2001. – 704 с.

41. Сучасний виборчий PR / кол. авт.; кер. авт. кол. В. В. Лісничий. – К.: Вид-во “Професіонал”, 2004. – 512 с.
42. Сич О. Адміністративний ресурс у технологіях тіньової політики України / О. Сич. – Івано-Франківськ: вид-во „Місто-НВ”, 2001. – 44 с.
43. Тертичка В.В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : наукове видання / В.В. Тертичка; рец. В.П. Бабкін. – К. : Вид-во Соломії Павличко “ОСНОВИ”, 2002. – 750 с.
44. Шаповал В.М. Державний лад країн світу: довідник / В.М. Шаповал. – К.: Український центр правничих студій, 1999. – 318 с.
45. Шляхтун П.П. Політологія (теорія та історія політичної науки): підручник / П.П. Шляхтун. – К: Либідь, 2002. – С. 477–501.

Навчальне видання

Крюков Олексій Ігорович
Майстро Сергій Вікторович

**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ВЗАЄМОДІЇ
ПОЛІТИКИ Й УПРАВЛІННЯ**

Навчальний посібник

Підписано до друку 28.11.16. Формат 60x84/16.
Папір 80 г/м². Друк ризограф. Ум.друк. арк. 11,7.
Тираж 300 прим. Вид. № 59/16. Обл.вид арк. 9,1.
Сектор редакційно-видавничої діяльності
Національного університету цивільного захисту України
61023, м. Харків, вул. Чернишевська, 94

www.nuczu.edu.ua



Ліцензія АЕ № 636847 від 19.06.2015

Рік застосування 1928

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

**Запрошує на навчання
за спеціальностями:**

- ☀ **Пожезна безпека**
- ☀ **Управління пожежною безпекою**
- ☀ **Цивільний захист**
- ☀ **Управління у сфері цивільного захисту**
- ☀ **Державне управління**
- ☀ **Охорона праці**
- ☀ **Хімічна технологія**
- ☀ **Екологія, охорона навколишнього середовища та збалансоване природокористування**
- ☀ **Психологія**



*Навчальний заклад готує фахівців для підрозділів
ДСНС України та підприємств усіх форм власності.*

*Студенти мають можливість навчатись
на військовій кафедрі підготовки офіцерів запасу*

Телефони:

*Поштова адреса:
61023. м. Харків,
вул. Чернишевська, 94*

*(057) 707-34-06 — центральна приймальна комісія
(057) 370-06-85 — приймальна комісія (бюджетна форма навчання)
(057) 704-14-31 — приймальна комісія (заочна форма навчання)
(057) 707-34-37 — приймальна комісія (контрактна форма навчання)
(057) 707-34-69 — ад'юнктура та докторантура*

www.nuczu.edu.ua

