

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

*О.Л.Валевський*

# **ДЕРЖАВА І РЕФОРМИ В УКРАЇНІ:**

**аналіз державної політики  
в умовах трансформації суспільства**

Монографія

Київ  
Видавництво НАДУ  
2007

УДК 321.001.73:35 (477)  
В 15

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління  
при Президентові України. Протокол № 130/1-10 від 25 січня 2006 р.*

**Рецензенти:**

**В.М.Бєбик**, проректор Університету “Україна”, завідувач кафедри глобалістики, політології та міжнародних комунікацій, доктор політичних наук, професор;

**Б.О.Парахонський**, завідувач відділу глобальної безпеки та європейської інтеграції Національного інституту проблем міжнародної безпеки, доктор філософських наук;

**В.В.Токовенко**, завідувач кафедри соціології та соціального управління Київського міжнародного університету, доктор наук з державного управління, професор.

**В 15 Валєвський О.Л.**

Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства: Монографія. - К.: Вид-во НАДУ, 2007. - 217 с. (Електронна версія)

**ISBN 966-619-225-X**

У монографії досліджуються концептуальні засади аналізу та творення державної політики, аналізуються механізми її впровадження. Здійснюється реконструкція державної політики у виборчому процесі на прикладах схвалення різних моделей виборчих систем, проведення парламентських виборів 1996-2007 рр. та Всеукраїнського референдуму 2000 р. Досліджується доцільність розмежування політичних та адміністративних функцій як стратегія реформування державного управління.

Для фахівців у галузі політичного аналізу та державного управління, студентів та слухачів зі спеціальностей “політологія” та “державне управління” вищих навчальних закладів, усіх, хто цікавиться проблемами політичного розвитку сучасної України.

**ISBN 966-619-225-X**

**УДК 321.001.73:35 (477)**

© О.Л.Валєвський, 2007  
© Національна академія  
державного управління  
при Президентові України, 2007

## ПЕРЕДМОВА

Демократичний розвиток українського суспільства неможливий без створення ефективного механізму розробки та впровадження державної політики. Відсутність належного досвіду планування державної політики, слабка методологічна база та інституційна неспроможність органів влади до впровадження державної політики стали причинами багатьох невдач у модернізації українського суспільства.

Суспільство відчуває гостру нестачу якісного інформаційно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади. Системний аналіз державної політики повинен супроводжувати всі етапи її творення від визначення проблеми до стадії реалізації. Натомість часто доводиться стикатися з тим, що недостатній рівень аналітичного забезпечення діяльності органів влади приводив до загострення соціальних та економічних проблем.

Україні потрібна оновлена система державного управління, яка б відповідала вимогам сучасного динамічного світу і забезпечувала конкурентоспроможність нашої країни. В цьому плані монографія О.Валевського “Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства” є цікавим науковим доробком, в якому досліджуються актуальні проблеми державного управління, адміністративної реформи і формування політичної системи. Впевнений, що ця монографія спонукає до плідних наукових дискусій і допоможе в практичній роботі з реформування державного управління.

*Ю.Єхануров, професор,  
народний депутат України III-VI скликань,  
Прем'єр-міністр України 2005-2006 рр.*

## ВСТУП

Політичний аналіз спрямований передусім на забезпечення ефективності державно-управлінських рішень та покращення функціонування системи державного управління. Тому в рамках цього дослідження було актуальним проаналізувати процес реформування політичної системи українського суспільства, проблемні питання здійснення адміністративної реформи тощо. Адже ефективна державна політика безпосередньо залежить від наявності політичної системи, яка забезпечує динаміку суспільного розвитку та оптимальної системи державного управління.

В Україні вийшло багато публікацій на тему дослідження теоретичних питань політичного процесу і впливу культурних, соціальних та історичних чинників на здійснення державної політики реформ в Україні. В цьому плані слід зазначити роботи Е.Афоніна, Б.Гаєвського, А.Гальчинського, О.Гараня, Є.Головахи, В.Литвина, М.Михальченка, В.Ткаченка, В.Кременя, С.Кримського, В.Лугового, А.Матвієнка, Ю.Пахомова, Ю.Павленка, І.Розпутенка, Ф.Рудича.

Актуальні питання теорії і практики державного управління, його вплив на здійснення державної політики досліджуються в роботах В.Бабкіна, В.Бебика, В.Бакуменка, В.Князева, Н.Нижник, В.Литвиненка, В.Паламарчука, В.Ребкала, В.Скуратівського, С.Телешуна, В.Тертички, Л.Шкляра. В цьому контексті слід відзначити дослідження Національного інституту стратегічних досліджень у сфері аналізу реформування політичної системи українського суспільства.

Серед джерельної бази дослідження належне місце зайняли переклади робіт з аналізу державної політики М.Брауна, Л.Пала, Д.Веймера і Е.Вайнінга, К.Вайс, Д.Стоун, Е.Янга, Л.Куїнна, де визначено методологічні основи формування та здійснення політики, а також концептуальні засади політичного аналізу. Ці автори, узагальнюючи західний досвід, пропонують цілісну картину реалізації політики, аналізують функціональні і структурні характеристики державної стратегії.

Слід також назвати роботи російських учених, зокрема В.Амеліна, Г.Атаманчука, К.Гаджієва, О.Дегтярьова, К.Симонова, В.Козбаненко, О.Панаріна, Ф.Шамхалова, в яких розглядаються теоретико-методологічні проблеми державного управління, методологічні проблеми політичного прогнозування, концептуальні засади політичної теорії, аналізується вплив політики на інші сфери розвитку держави і суспільства.

Сучасні проблеми теорії та практики державного управління та їх змістовний зв'язок із питаннями розробки державної політики досліджували В.Авер'янов, В.Бабкін, В.Бакуменко, В.Бебик, А. Гальчинський, М.Головатий, В.Князєв, С.Коліушко, Ю.Лебединський, С.Майборода, Н.Нижник, М.Пірен, Н.Плахотнюк, А. Пойченко, В.Скуратівський, С.Телешун, В.Ребкало, В. Романов, В.Рижих, С.Рябов, Ю.Шемшученко, В.Якушик, в яких запропоновано нові методологічні підходи до аналізу політичного процесу і, зокрема, державної політики.

У наукових роботах зазначених авторів багато зроблено на шляху нароби теоретичного, методологічного та емпіричного базису з аналізу державної політики та теоретико-методологічних проблем державного управління. Водночас у вітчизняній науці приділяється недостатня увага проблемам методології політичного аналізу та стратегічного планування державної політики. Вивчення проблем комплексного аналізу формування та здійснення державної політики поки що не знайшло свого належного науково-теоретичного відображення.

Виходячи із зазначеного перед автором стояли такі дослідницькі завдання:

1. Необхідно було визначити концептуальні засади аналізу, планування та впровадження державної політики.

Для реалізації цього завдання потрібно було, передусім, визначити методологічні засади політичного аналізу, зокрема особливості аналізу політичної ситуації і стратегічного політичного аналізу, дослідити специфіку інформаційно-аналітичних процедур у політичному аналізі та складові соціального середовища аналізу державної політики.

Впровадження державної політики повинно базуватися на механізмі, який би забезпечував її максимальну ефективність, тому серед дослідницьких завдань особливе значення мали визначення методологічних засад розробки державної політики, проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення роботи органів влади, зокрема у частині створення оптимальних організаційних умов.

2. На підставі узагальнення практики реалізації державної політики реформ потрібно було дослідити механізм творення державної політики в Україні.

У контексті цього завдання необхідно було визначити причини незадовільного стану впровадження державної політики, зокрема оцінити вплив корпоративних та особистих інтересів учасників політичного процесу на впровадження політики, дослідити причини інституційної неспроможності центральних органів влади до впровадження чіткої та раціональної державної політики.

Необхідно було визначити характер уявлень елітних груп про зміст ліберальних цінностей, згідно з якими реалізовувалися реформаторські проекти. Важливим у цьому плані було проаналізувати причини деструкції суб'єктності держави, що знаходить вияв у підпорядкуванні державних органів влади корпоративним інтересам та інституційної нездатності реалізувати в управлінській практиці інтереси суспільства.

Одним із пріоритетів було визначення шляхів удосконалення та підвищення дієздатності органів державної влади, зміцнення інституційних основ демократії та громадянського суспільства. Зокрема, завдання формування національної ідентичності, доцільності продовження конституційної реформи в напрямі зміцнення конституційних засад парламентсько-президентської моделі державного устрою, поглиблення європейської інтеграції як шляху розвитку України.

3. У контексті завдань вивчення особливостей державної політики в умовах перехідного суспільства важливо було дослідити особливості механізму її формування та впровадження в конкретному сегменті політичного процесу. Таким сегментом був визначений виборчий процес, де перетинаються інтереси політичних сил і який має ключове значення у формуванні політичної системи

суспільства. Зокрема, вважалось за доцільне дослідити механізм формування та реалізації державної політики у схваленні різних моделей виборчої системи впродовж 1997-2004 рр.

Потрібно було також проаналізувати формування пріоритетів державної політики, структуру конфлікту інтересів учасників політики, складові соціального середовища, специфіку механізмів прийняття рішень та якість політичного планування в переході від мажоритарної до змішаної мажоритарно-пропорційної і до пропорційної виборчих систем.

На підставі порівняльного аналізу переваг та недоліків різних виборчих систем, а також результатів виборчих кампаній упродовж 1998-2006 рр. та проведення Всеукраїнського референдуму у 2000 р. необхідно було визначити шляхи покращення чинної виборчої моделі в Україні та механізму реалізації державної політики у виборчому процесі.

4. Створення ефективного механізму формування та реалізації державної політики безпосередньо пов'язано із процесом створення належних інституційних та політико-правових умов підвищення якості системи державного управління.

В цьому плані пріоритетним було дослідження проблем, пов'язаних із необхідністю інституціонального розмежування політичних і адміністративних складових у формуванні та творенні державної політики виходячи з того, що позитивний потенціал парламентсько-президентської форми неможливо реалізувати без всебічного впровадження цієї умови. Для реалізації зазначеного завдання необхідно було дослідити міжнародний досвід такого розмежування, а також позитивні і негативні наслідки запровадження та скасування інституту державних секретарів у 2001 р.

У контексті завдання визначення політико-правових умов, що сприяють підвищенню ефективності державного управління, необхідно було дослідити переваги та недоліки коаліційного принципу формування Кабінету Міністрів України з точки зору необхідності його подальшого розвитку. Виходячи з необхідності інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій ставилась мета визначити пріоритетні шляхи у реформуванні Кабінету Міністрів України та міністерств у напрямі перетворення уряду на центр формування державної політики і вивільнення його від виконання адміністративно-господарських функцій, що мають бути делеговані нижчим управлінським ланкам.

Деполітизація та професіоналізація державної служби, створення чіткого регламенту діяльності уряду та міністерств, де були б формалізовані процедури аналізу політики та контролю за результативністю впровадження урядової політики, заходи для покращення стратегічного планування державної політики, необхідність розвитку інфраструктури професійної спільноти, що займається політичним аналізом та виробленням стратегій для суб'єктів політики, питання покращення підготовки у вищих навчальних закладах фахівців з політичного аналізу - наступні проблеми, що потребували вивчення з метою визначення шляхів піднесення результативності державного управління.

Попри всі негаразди та непослідовність у творенні державної політики в нашому суспільстві існує неабиякий невикористаний реформістський потенціал,

який можна реалізувати за умов консолідації учасників політичного процесу. Довести цю думку автор вважав своїм головним завданням.

Автор висловлює щирі подяки рецензентам, співробітникам кафедри державної політики та управління політичними процесами Національної академії державного управління при Президентіві України, чиї зауваження та пропозиції допомогли скорегувати рукопис.

Ця робота має також і підсумковий характер. У ній узагальнені й багато в чому заново переосмислені ідеї та висновки попередніх публікацій. Автор намагався об'єктивно проаналізувати здобутки та прорахунки, які були зроблені на шляху реформування українського суспільства. Водночас очевидно, що деякі висновки та оцінки будуть сприйматися читачем як спірні. Автор сподівається, що ознайомлення з цією книгою спонукає зацікавлених науковців, політиків, усіх, хто професійно займається політичним аналізом, до плідних дискусій.

## *Частина перша*

# **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ ТА ТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

## **Розділ 1**

### **Методологічні засади політичного аналізу**

#### ***1.1. Визначення та структура політичного аналізу***

Слово “політика” має значно ширший смисл, ніж просто діяльність наділених владою осіб. Кожна людина мусить постійно реагувати на дії, спрямовані на неї. Те, яким чином вона реагує на ці дії, також називається на повсякденній мові політикою.

Політика, спрямована на людину, в остаточному підсумку має відповідати одній меті - регламентувати її дії таким чином, щоб вони задовольняли певним інтересам. Ці інтереси, якщо спробувати визначити їхню суперечливу спрямованість умовною сумарною величиною, відповідають уявленням творців політики про доцільність. Так, політика, що впливає від ставлення до нас знайомих та родичів, спрямована на встановлення доцільності в побуті. Уряд, встановлюючи податкові ставки, виходить із міркувань, що вони найдоцільніші для наповнення бюджету. Навчальний заклад, проводячи певну освітню політику, виходить з аргументів, що вона оптимально відповідає вимогам сучасного освітнього рівня.

У широкому розумінні політика - це система дій, спрямованих на досягнення певної мети.

У всьому розмаїтті цілеспрямованих дій, що здійснюються в суспільстві, можна визначити суб'єктів, для яких політика є професією. Це парламентарі, урядовці, керівники центральних та місцевих органів влади, які визначають та здійснюють державну політику в масштабах усієї країни. Усі ці люди мусять виробляти політику, яка відповідає меті розвитку всього суспільства, що можливо лише за умов балансу інтересів усіх соціальних груп і державних інститутів. У практиці державного управління, зазвичай, цього балансу дуже важко досягти. Держава не може гарантувати реалізацію інтересів усіх її громадян у тому обсязі, в якому вони цього хочуть. Це має бути предметом турботи кожного індивідуума. Державі ставиться в обов'язок через прийняття парламентом і урядом законів і рішень створити такі умови, щоб громадяни мали можливість реалізувати свої інтереси відповідно до власних здібностей (наприклад, запровадження сприятливої системи оподаткування, що стимулювало б розвиток промисловості та підприємництва, а відтак і належний рівень соціальної захищеності).

Таким чином, у вузькому розумінні політика - це дії щодо створення умов, які сприяють оптимальній реалізації владних інтересів особистості, об'єднань громадян (соціальних, професійних, етнічних тощо), держави.

Австрійський соціолог Шеффле вважає, що суспільне і державне життя можна розділити на дві умовні частини: перша складається з явищ, які сформовані і регулярно повторюються; друга - з явищ, що перебувають у процесі становлення. У другому випадку прийняте кожне конкретне рішення може призвести до соціально-



економічних новоутворень. Перше Шеффле визначає як “повсякденне державне життя”, друге - як “політика” [274, с. 99].

Наведене міркування має істотне значення для з'ясування особливостей управління і планування політичною сферою. Виявляється, що на відміну від адміністративної роботи, яка здійснюється згідно з чинними правилами, законами або розпорядженнями (тобто формалізованої діяльності) власне політична діяльність пов'язана із завданням встановлення *нових* формальних умов. Тобто “політика” із самого початку пов'язана із середовищем, у контексті якого потрібно приймати рішення. У процесі звичайної адміністративної роботи поточні справи вирішуються відповідно до існуючих правил і настанов, тоді як “політика” має справу з тими проблемами, які вже неможливо вирішити за допомогою раніше формалізованих умов. “Політика” спрямована на встановлення нового регламенту адміністративної діяльності, вона “...починається тільки там, де ще немає раціоналізації, де ми змушені приймати рішення в ситуації, яка не врегульована розпорядженнями”, - пише К.Манхейм [274, с. 100].

Головне у здійсненні політики - це визначення суті проблеми, вирішення якої потребує втручання державних органів влади. Прийняттю політичних рішень передують обговорення всіх обставин існування проблеми, причин її виникнення, оптимальних варіантів розв'язання, можливих позитивних і негативних наслідків прийняття того чи іншого рішення. Важливим чинником ефективного впровадження політики є так званий “зворотний зв'язок”, тобто наявність інформаційно-аналітичної інфраструктури, яка відстежує хід реалізації прийнятого рішення.

Аналіз передуює і супроводжує здійснення політики. Сам термін “аналіз” означає використання наукових методик збирання й узагальнення фактів, статистичних даних, результатів соціологічних опитувань, застосування методів гуманітарних наук для вивчення політичних процесів і закономірностей.

Словосполучення “політичний аналіз” недвозначно вказує на його ставлення до політичної науки. У широкому значенні “політологія (як політична наука) включає в себе все політичне знання, становлячи комплекс дисциплін, що вивчають політику” [168, с. 13]. Крім власне теорії політики, яка вивчає закономірності, пов'язані з розвитком держави і влади, до цих дисциплін належать “політичні” напрями історії, соціології, психології, що складають так звану субдисциплінарну матрицю політичної науки.

Політична наука, як і будь-яке інше гуманітарне знання, успадкувала невизначеність і суперечність, в обґрунтуванні як власної методології, так і предмета дослідження. Ця невизначеність бере свій початок з Вільгельма Дільтея, який уперше в європейській науці висунув вимогу методологічного розмежування наук “про природу” і “про дух”. Відтоді не вщухають дискусії щодо автентичної методології гуманітарних дисциплін. Протягом XIX-XX ст. кожне з пануючих у гуманітаристиці напрямів - позитивізм (Г.Спенсер, Е.Дюркгейм), біхевіоризм (американська традиція першої половини XX ст., що представлена Г.Ласвеллом, П.Лазарсфелдом), історичний матеріалізм (К.Маркс), структуралізм (Леві Стросс, М.Фуко, Ж.Дерріда, П.Бурд'є), герменевтика (“соціологія розуміння” М.Вебера, Ю.Хабермас), системний аналіз управління (Д.Істон) - пропонували політології різні методологічні доктрини.

Можна погодитися з точкою зору тих, хто вважає, що в сучасній політичній науці неможливе існування методологічної монополії. Як і будь-якому іншому гуманітарному знанню, політичній науці властивий методологічний плюралізм. Також заслуговує на увагу точка зору, відповідно до якої, крім традиційних предметів

дослідження, які “закріплюються” за політичною наукою, - держава і влада - у сферу її компетенції входить вивчення всього комплексу проблем, пов'язаних з ними: політичні поведінка, цінності, культура, прогнозування, громадська думка, управління тощо.

Політичний аналіз ґрунтується на політичній науці. У його завдання входять, з одного боку, узагальнення максимально великого числа чинників (економічних, соціальних, психологічних), які впливають на політичний процес, з другого - конструювання прогностичних моделей і складання для суб'єктів політичного процесу найбільш прийнятних рекомендацій подальших дій і рішень.

Політичний аналіз має суттєву особливість - він пов'язаний із прикладним (інструментальним) аспектом політичного знання. У цьому полягає причина багатьох непорозумінь щодо його особливостей. До сфери компетенції теорії політики передусім належить завдання пояснення і розуміння політичних явищ, тоді як політичний аналіз має справу з проблемами, пов'язаними з реалізацією політики в суспільній практиці.

Вище акцентувалася увага на тому, що крім наявного розмаїття визначень політики, також виправданим є розуміння її як системи дій, що сприяє реалізації інтересів суб'єктів політики. Тому особливості політичного аналізу на відміну від політичної науки є похідними від специфіки роботи політичного аналітика, покликаного дати аналітичну оцінку конкретній проблемі й запропонувати відповідні рекомендації щодо реалізації інтересів того чи іншого суб'єкта політичної дії. Це особливості і відмінності, які завжди існують між теоретичним і прикладним типами знання.

Для політичного аналізу проблема обґрунтування власного методу не стоїть так гостро, як для політичної науки. Політичний аналіз, за висловом Ж.Бодуена, - “скромна наука” [77, с. 45]. Аналітик не висуває нових методологічних доктрин, а використовує вже наявні. До експериментів з авангардистськими інтелектуальними технологіями він у своїй роботі повинен ставитися надто обережно. Головним для нього є визначення суті проблеми і пошук шляхів реалізації інтересів суб'єкта політичної дії. Останній фактично виступає в ролі “клієнта”/“замовника” певних експертних консультацій чи рекомендацій. Політичного консультанта мало цікавлять теоретичні й методологічні обґрунтування, його завдання полягає в тому, щоб на основі аналізу суперечливої і неоднозначної ситуації рекомендувати найбільш надійні шляхи реалізації інтересів свого “клієнта”. Політичний консультант якнайкраще знає про неповноту багатьох теоретико-методологічних доктрин, які ним використовуються. Не претендуючи на фундаменталізм в обґрунтуванні гуманітарного знання взагалі і політичного зокрема, він включений у політичний процес, причому ця включеність строго визначена - “клієнт” потребує поради, яким шляхом реалізувати свої інтереси. Фактично консультант виступає в ролі вторинного суб'єкта політичної дії, своєрідною фігурою умовчання у політичному процесі.

Особливість політичної аналітичної практики полягає в тому, що дослідник безпосередньо залучений до політичної сфери, його висновки не можуть мати характеру суворой об'єктивності і відстороненості від об'єкта вивчення. Політичний аналіз - насамперед інструментальне знання, спрямоване на розв'язання конкретної проблеми в конкретній ситуації. Натомість предметом “політичних наук” є вивчення причин виникнення й закономірностей розвитку загальних політичних явищ.

Схематично розходження між “політологією” (“політичними науками”) і “політичним аналізом” наведено у табл. 1.

## Відмінності між політичною наукою та політичним аналізом

Дисциплінарні параметри	Політична наука	Політичний аналіз
Предмет	Дослідження загальних причин виникнення та закономірностей розвитку політичних явищ	Дослідження даної ("індивідуальної") проблеми
Метод	Загальногуманітарна методологія	Конкретні інструментальні процедури
Дослідницька установка	Відповідність прийнятим нормам науки	Реалізація інтересів "замовника"
Функція	Розуміння політичних явищ	Вироблення оптимального розв'язання проблеми
Результат	Нове знання	Оптимальна дія

Політичний консультант займається не загальними закономірностями, а суто індивідуальними проблемами, що вимагають конкретних дій і рекомендацій. Обґрунтовуючи свою позицію, він не може використати знайому йому мову науки. Він повинен в умовах Сцилли наукового об'єктивізму і Харибди інтересів свого клієнта пояснити останньому доступною для того мовою суть проблеми й дати рекомендації щодо подальших дій.

Наявні в літературі визначення політичного аналізу намагаються окреслити його особливості. Так, Л.Пал пропонує під аналізом політики розуміти "кваліфіковане застосування інтелекту до суспільних проблем" [288, с. 41]. Д.Веймер та Е.Вайнінг у фундаментальному дослідженні "Аналіз політики" визначають його як надання корисної поради, що стосується державних рішень і надихається суспільними цінностями. Для порівняння наведемо ще кілька визначень аналізу політики, які цитуються у цьому дослідженні: "Аналіз політики - це спосіб синтезу інформації сукупно з результатами досліджень з метою створення основи для політичних рішень (з'ясування можливих альтернатив) і визначення майбутніх потреб в інформації, що стосується політики" (В.Вільямс); "Аналіз політики - це прикладна суспільно-наукова дисципліна, яка користується різноманітними методами соціологічного дослідження і добору аргументів для нагромодження й переробки пов'язаної з політикою інформації, що може використовуватися для розв'язання політичних проблем" (В.Данн) [122, с. 11-12].

Наведені визначення окреслюють принаймні дві суттєві складові практики політичного аналізу: "професіоналізм" і "прагматизм". Ці складові вказують на те, що аналітичною роботою займаються представники певної професійної спільноти, що ця діяльність орієнтована на строго обмежені в просторі-часі об'єкти і проблеми.

Отже, під *політичним аналізом доцільно розуміти пошук шляхів оптимальної реалізації інтересів суб'єктів політичної дії.*

У науковій літературі прийнято розмежовувати поняття "політичний аналіз" і "аналіз політики". Це розмежування обумовлене особливостями перекладу "policy analysis" ("аналіз політики") і "political analysis" ("політичний аналіз").

Під "політичним аналізом" прийнято розуміти прикладне інструментальне знання, що служить цілям розв'язання поточних політичних проблем, з якими стикаються учасники політичного процесу.

Політичний аналіз може виконати свої функції за реалізації двох істотних умов - аналізу змісту політичної ситуації і формування прогностичних оцінок щодо її подальшого розвитку. Таким чином, стверджує К.Симонов, “політичний аналіз є сукупність різних методик, за допомогою яких можливе дослідження конкретних політичних подій і політичної ситуації, створення припущень із приводу її можливого розвитку і прийняття компетентних політичних рішень” [335, с. 24].

Водночас, як стверджує В.Тертичка, результатом аналізу політики є порада щодо конкретних дій, тобто політичний аналіз є складником аналізу політики (як і соціальний чи економічний аналіз), окремий аспект майбутнього курсу дій владних інституцій [354, с. 39].

Якщо розуміти “public policy” як будь-яке рішення, що прийняте органом влади (а саме в такій якості використовують його переважна більшість західних вчених), тоді багато рішень, наприклад, місцевих органів влади відносно, скажімо, організації комунальної сфери також можна вважати предметом політичного аналізу. Тим часом подібні рішення є скоріше адміністративними, а не політичними. Очевидно, було б неправильним розглядати всі дії і прийняті рішення владних структур як суто політичні, і тому необхідно акцентувати увагу на тих рішеннях, які торкаються проблеми розподілу влади в суспільстві, що й дає змогу використовувати термін “політичний аналіз” (“political analysis”).

Терміни “аналіз політики” (“policy analysis”) і “політичний аналіз” (“political analysis”) можуть органічно доповнювати один одного. “Аналіз політики” буде вказувати на конкретні дії органів влади, а “political analysis” - на таку істотну ознаку останніх, як безпосередній вплив на розподіл владних повноважень і ресурсів у суспільстві, а крім того, на необхідність аналізу відповідних акцій не тільки держави, але й інших політичних суб’єктів.

Робота політичного консультанта пов’язана з аналізом різноманітних і суперечливих форм суспільного життя. Спроба систематизації проблем, якими йому доводиться займатися, за масштабом роботи дорівнює завданню складання панорами соціального і політичного буття. Це розмаїття піддається систематизації (багато в чому умовній), де дороговказом слугують умови відтворення практики політичного аналізу як самодостатньої інтелектуальної діяльності. Можуть змінюватися теми і проблеми, з якими має справу політичний аналітик, як і умови його роботи, статус і відносини з клієнтом, можуть бути різні літературні жанри й етичні орієнтири його діяльності, але за всім цим розмаїттям повинно існувати щось самоочевидне, що дозволило б стверджувати, що в цьому випадку маємо справу саме з практикою політичного аналізу. Такими умовами є форми політичного аналізу та комунікативні константи.

У систематизації аналітичних практик за їхніми формальними ознаками початковими є просторово-часові характеристики предмета дослідження. Таким чином, можна визначити аналіз політичної ситуації (орієнтація на проблему в контексті “тут і тепер”) і стратегічний політичний аналіз (розкриття проблеми в інтервалі “минуле - теперішній час - майбутнє”). Систематизація за комунікативними константами будується на розумінні аналітичної практики як комунікативного зв’язку за схемою: “автор” (індивідуальний, колективний) - “креативна ситуація” (creative - творчість, створення нового знання) - “текст” (оформлення знання) - “реципієнт” (реакція адресата на результат роботи, оцінка її достовірності, прийняття рішення). Використання цих координат дає змогу визначити стійкі фігури, які “мовчазно” присутні в усіх видах практики політичного аналізу як самодостатньої

інтелектуальної діяльності. Це - авторська позиція, інституційна належність аналітика, предмет і метод дослідження, проблемний горизонт, процес формування нового знання, аргументація і жанр тексту, позиція реципієнта (адресата чи замовника) до роботи експерта, оцінка достовірності його роботи (табл. 2).

Таблиця 2

**Система практик політичного аналізу**

Комунікативні константи		Форми політичного аналізу	
		Аналіз політичної ситуації	Стратегічний аналіз політики
Автор	<i>Інституційна належність</i>	Жорстка інституційність	Нежорстка інституційність
	<i>Фігура</i>	Колективне авторство	Індивідуальне або колективне авторство
	<i>Позиціювання</i>	Лояльність і просування інтересів замовника	Установка на цінності наукової / політичної спільноти
Креатив	<i>Предмет</i>	Ситуація / подія	Історичний і політичний досвід суспільства
	<i>Проблема</i>	Строго індивідуальна, обмежена в просторі-часі "тут і тепер"	Загальна просторово-часова перспектива "минуле-теперішній час-майбутнє"
	<i>Метод</i>	Домінування міждисциплінарності	Домінування монодисциплінарності
Текст	<i>Жанр</i>	Конфіденційна записка, доповідь, довідка з жорсткою жанровою регламентацією	Стаття, монографія, наукова доповідь з "м'якою" жанровою регламентацією
	<i>Аргументація</i>	Як правило, установка на об'єктивність	Установка на об'єктивність може доповнюватися оціночним дискурсом
Реципієнт	<i>Замовник</i>	Індивідуальний	Колективний або індивідуальний
	<i>Прийняття рішення</i>	Орієнтація на прийняття рішення "тут і тепер"	Орієнтація на прийняття рішення в перспективі
	<i>Оцінка достовірності</i>	Вимога однозначної ситуативної достовірності	Визначається в перспективі інтелектуальною спільнотою

*Аналіз ситуації* орієнтований на чітко обмежену в просторі і часі проблему. Консультант мусить сформулювати рекомендації відносно конкретних дій замовника в контексті "тут і тепер". Наприклад: яким чином протягом місяця підняти рейтинг популярності кандидата, що слід зробити з метою нейтралізації конкурентів, які треба використати аргументи, щоб змінити хід голосування за даним законопроектом?

Авторська позиція консультанта в аналізі ситуації прив'язана до інтересів замовника. Йому належить дати рекомендацію, яким чином треба діяти клієнту, щоб максимально досягнути своїх цілей з мінімальними витратами. У таких випадках від експерта вимагають чіткого розрахунку і максимального прагматизму. Цінність експерта тут визначається не лише його професійним досвідом, але й лояльністю до інтересів клієнта, можливістю брати участь в їхньому просуванні. Очевидно, що

умова лояльності іноді шкодить об'єктивності аналізу й може викликати звинувачення, ніби політична експертиза перетворюється на адвокатську практику, а в гіршому випадку - на банальне заробітчанство. Ці звинувачення часто небезпідставні.

Потреба в аналізі ситуації виникає тоді, коли необхідно розробити навіть не тактичне, а кон'юнктурне реагування на перебіг подій. Жодна державна установа, де приймаються політичні рішення, не може обходитися без рутинних, скрупульозних зусиль такого типу "профі". Через специфіку роботи у них обмежений доступ до засобів масової інформації. Громадськість, як правило, знайомиться з їхньою роботою через виступи "перших осіб" або публічних політиків.

Для цієї форми аналітичної практики характерно деперсоніфіковане авторство. Аналітичне резюме щодо поточної ситуації потрібно дати в максимально короткий термін (як кажуть, "на вчора"), що неможливо без узгодженої роботи цілої групи експертів. Тому якісний аналіз політичної ситуації завжди здійснюється у жорстко інституалізованому професійному середовищі.

Для цієї аналітичної практики також характерна міждисциплінарність. Мистецтво аналізу політичної ситуації полягає в умінні представити суто конкретну проблему в системному вигляді, визначити головні причини її виникнення, зазначити коло інтересів замовника і потенціал його ресурсів в їхньому здійсненні. Досягається це за рахунок обробки максимально більшої кількості джерел інформації про проблему - статистичних і соціологічних даних, психологічних характеристик учасників подій, історичних, економічних та інших складових. Якщо врахувати, що, як правило, доводиться працювати в умовах хронічного цейтноту, то уміння сконструювати загальну картину для осмислення всього обсягу інформації, використовуючи методологічні підходи різних наук, є ознакою майстерності ситуаційного аналітика.

Тут аналітику доводиться мати справу з явищем, яке у філософії науки визначається як методологічна несумісність. Так, якщо ситуація описується в термінах однієї науки, то існує небезпека того, що отримані висновки можуть бути несумісними з результатами опису, отриманими в термінах іншої дисципліни. Наприклад, економічне становище населення певного регіону зовсім не обов'язково строго детермінує його електоральні орієнтації. Долається ця методологічна несумісність за допомогою так званих непрямих припущень. У роботах німецького філософа Е.Гуссерля ця процедура визначається як "феноменологічна редукція", яка вказує на необхідність при науковому пізнанні зводити багатоманітні і суперечливі явища до очевидних і простих тверджень.

За жанром продукт цієї аналітичної практики має форму записки або довідки. Переважно це стислий (скажімо, обсягом 4-5 сторінок) виклад суті проблеми (мистецтво експерта - уміння залишити у своїй творчій лабораторії так зване "інформаційне сміття"), визначення можливих альтернатив розвитку ситуації з визначенням позитивних і негативних наслідків, рекомендації щодо подальших дій. Орієнтирами осмислення проблеми та оцінки альтернатив є інтереси замовника, його ресурси і потенціал впливу на розвиток подій.

Реципієнт ("замовник") аналізу ситуації завжди індивідуальний. Ним може бути окремий політик, політична організація, державна установа. При написанні тексту автор завжди повинен виходити зі звичних для реципієнта схем розуміння подібного роду документів. Для аналітика тут необхідно не тільки дійти до суті проблеми, свій варіант рішення слід викласти такою мовою, щоб матеріал був зрозумілий без

додаткових коментарів. Твердження, нібито високим посадовцям немає часу читати трактати, оскільки вони здатні сприймати лише 5-7 сторінок тексту, є аксіомою для ситуаційного аналітика. На практиці такі специфічні письменницькі навички розвиваються не одним роком роботи.

Як правило, такий аналітичний продукт має конфіденційний характер і розрахований на вузьке коло осіб. Тому важко навести зразок аналізу ситуації. Хоча в засобах масової інформації часто з'являються документи під рубрикою “витік інформації”, “не для друку”, “джерело побажало залишитися невідомим” з метою обнародувати результати експертної роботи, які недосяжні для критики громадськості, і продемонструвати “таємні плани” суб'єктів політичної дії.

Рівень автентичності публікації службових аналітичних документів потребує з'ясування в кожному окремому випадку. Але необхідно брати до уваги, що організація цілеспрямованого витоку конфіденційної аналітичної інформації в засоби масової інформації є поширеним прийомом. Тому, намагаючись оцінити який-небудь документ як зразок аналізу політичної ситуації, можна стати жертвою ретельно продуманої інформаційної провокації. Реально уявити собі рівень такого типу аналітики можливо лише через тривалий час, коли стають доступними архіви.

Як зазначалося, особливістю цієї аналітичної практики є орієнтація на прийняття рішень у просторово-часовому діапазоні “тут і тепер”. “Завтра” для аналізу ситуації завжди пізно. З таких установок формується й оціночна шкала достовірності цього виду аналізу - його рекомендації повинні дати ефект відразу і мати однозначне трактування. Це, наприклад, може бути перемога на виборах, позитивний результат голосування в парламенті, зниження цін на ринку, збільшення продаж, зростання рейтингу і т.ін. У цьому полягає вразливість цієї практики: автори ситуаційних аналітичних записок ризикують втратити бачення перспективи розвитку політичної ситуації. Саме тому практика аналізу ситуації мусить підкріплюватися *стратегічним аналізом політичного процесу*.

## **1.2. Інформаційно-аналітичні процедури аналізу політичної ситуації**

Аналіз політичної ситуації ґрунтується на специфічних інформаційно-аналітичних процедурах. Розглянемо узагальнений алгоритм інформаційно-аналітичного забезпечення, який, зрозуміло, видозмінюється залежно від специфіки предмета аналізу. Цей алгоритм можна розділити на кілька етапів.

*1 етап* - збирання первинної інформації. Першим важливим кроком є визначення предмета і мети аналізу ситуації, що дає змогу почати формувати первісний інформаційний масив. Залежно від мети аналізу підбираються відповідні джерела інформації - періодичні видання, інтернет-ресурси, статистичні дані й т. ін.

*2 етап* - нагромадження конкретної інформації з теми аналізу. Цей етап включає збирання фактів і оцінок щодо теми аналітичного дослідження. Інформаційний масив повинен відповідати вимогам вірогідності й надійності, що є необхідною умовою адекватності кінцевих висновків.

*3 етап* полягає в аналітичній інтерпретації отриманої інформації. На цьому етапі здійснюється систематизація первісної інформації. Якщо це передбачається цілями дослідження, то можливо перетворення отриманої інформації в статистичні дані. На цьому етапі дослідникові необхідно залежно від цілей аналізу інтерпретувати і оцінити отримані дані. Результати цього етапу інформаційно-аналітичної роботи

повинні відрізнятися новизною і корисністю для замовника. Вони стають основою для підготовки підсумкових документів аналітичних проектів.

Це - загальний алгоритм інформаційно-аналітичних процедур. Однак необхідно відзначити, що різні типи дослідження припускають свою типологію критеріїв оцінки істинності, новизни й корисності інформації, а також методів аналітичної обробки. Значний вплив на ці фактори справляють індивідуальні вимоги замовника.

Як ілюстрацію використання інформаційно-аналітичних процедур приведемо техніку застосування контент-аналізу.

Нині контент-аналіз сформувався як міждисциплінарна методика, що існує в кількох десятках варіантів. Розрізняється *кількісний (частотний) і якісний контент-аналіз* [78, с. 54-56].

Кількісний контент-аналіз включає стандартизовані процедури підрахунку певних категорій. Для формулювання підсумкових висновків вирішальне значення мають кількісні величини, які характеризують ті або інші параметри політичної ситуації. Наприклад, за частотою вживання якого-небудь поняття або згадування окремого суб'єкта політики (або певної політичної проблеми) можна зробити висновок про існуючі тенденції в контексті поточної політичної ситуації.

Якісний контент-аналіз спрямований на змістовне вивчення текстового матеріалу. Підсумкові висновки формулюються тут з урахуванням взаємозв'язків змістовних елементів і їхньої значимості в структурі тексту. Так, використовуючи ціннісну шкалу за схемою "позитив - нейтрал - негатив", можна скласти уявлення про імідж того або іншого суб'єкта політичного процесу, оцінити ставлення громадськості до нього, зробити висновки щодо ефективності інформаційної роботи, які проводить у ЗМІ цей учасник політичних подій і т. ін. Дані, отримані за допомогою якісного контент-аналізу, підкріплені іншими дослідженнями, наприклад опитуваннями громадської думки, дають змогу більш якісно оцінити місце й роль того або іншого суб'єкта політики в контексті політичної ситуації.

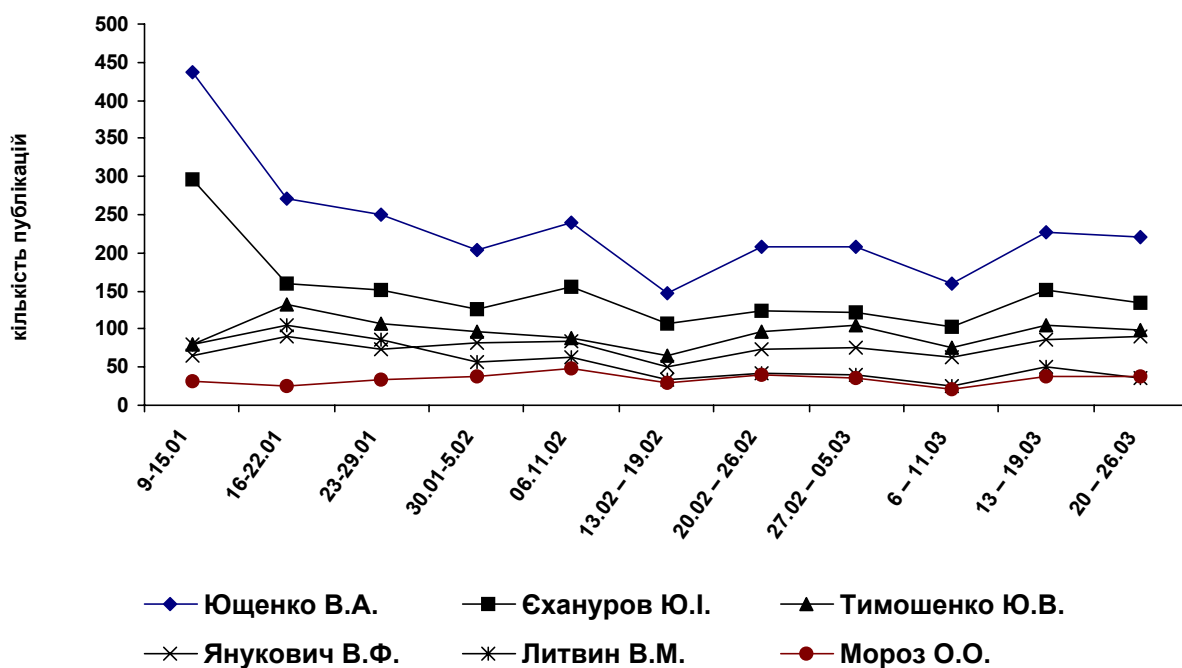
Як стверджує К.Боришполец, до контент-аналітичних методик пред'являється ряд загальних методичних вимог: обґрунтованості, надійності, об'єктивності й системності. Так, обґрунтованість встановлюється шляхом відповідності визначених категорій або понять дійсним реаліям політичної ситуації, що досліджується. Надійність здійснюється завдяки одержанню подібних (із припустимою розбіжністю не більше п'яти відсотків) результатів різними кодифікаторами при кодуванні одних і тих документів за єдиною інструкцією. Об'єктивність визначається відповідністю вибору категорій і одиниць аналізу всебічному дослідженню політичної ситуації. І, нарешті, системність досягається на основі досить широкого кола матеріалів, що включаються в інформаційну базу дослідження. Зазначені вимоги не тільки повинні неухильно дотримуватися при проведенні прикладного дослідження, але й аргументовано підтверджуватися в спеціальних методичних розділах відповідних проектів [78, с. 55].

Як ілюстрація нижче наводяться приклади дослідження інформаційного простору, проведеного Інформаційним агентством "Контекст-медіа", в якому автор брав участь у частині аналітичної обробки емпіричних даних. Об'єктом дослідження були публікації всіх центральних друкованих ЗМІ, які були присвячені політичній тематиці. Предметом - визначення характеру висвітлення провідних українських політиків у друкованих ЗМІ впродовж виборчої кампанії 2006 р. Нижче показана динаміка присутності в інформаційному просторі В.Ющенко, Ю.Єханурова, В.Януковича, Ю.Тимошенка, В.Литвина та О.Мороза. Вибір саме цих політиків був



обумовлений тим, що вони в кампанії 2006 р. займали ключове місце, а саме очолювали потужні партійно-політичні сили, які володіли належними ресурсами для ведення активної інформаційної кампанії. Таким чином, дослідження динаміки їхньої присутності у інформаційному просторі під час виборчої кампанії дає змогу зробити висновки як відносно ефективності фінансових витрат на створення позитивного іміджу, так і щодо ефективності впливу ЗМІ на громадську свідомість.

На рис. 1 наведена загальна динаміка присутності провідних українських політиків в інформаційному просторі протягом виборчої кампанії. Як можна бачити, впродовж усієї кампанії В.Ющенко та Ю.Єхануров за кількістю згадувань у центральних ЗМІ займали провідне місце. З одного боку, це можна пояснити тим, що увага ЗМІ до них була забезпечена як до президента і прем'єра. Водночас доводиться робити висновок, що цією перевагою блок "Наша Україна" не зміг повною мірою скористатися. Як показують дані, впродовж виборчої кампанії присутність обох політиків в інформаційному просторі поступово зменшувалась.



*Рис. 1. Динаміка присутності в інформаційному просторі провідних українських політиків у центральних друкованих ЗМІ впродовж виборчої кампанії 2006 р.*

В.Янукович і Ю.Тимошенко позиціонували себе в цій кампанії як опозиційні політики. У кількісному вимірі їхня присутність у інформаційному просторі характеризується стійкістю, впродовж всього періоду не було зафіксовано ні відчутного зростання, ні падіння кількості публікацій, де згадувалися ці політики.

У В.Литвина та О.Мороза були, відповідно, п'ятий та шостий результат за кількістю присвячених ним публікацій. Щодо В.Литвина, то зафіксоване зменшення кількості публікацій на фініші виборчої кампанії.

Які ж висновки можна зробити з наведених даних? Перший - не можна розглядати ЗМІ як універсальний засіб впливу на громадську думку. Представники пропрезидентської "Нашої України" лідирували за кількісними ознаками присутності в інформаційному просторі, але за результатами голосування отримали лише третє місце, пропустивши вперед Партію регіонів та БЮТ, лідери яких за кількісними ознаками зайняли відповідно третє та четверте місця. Тобто громадська свідомість виявила певну самостійність у оцінках політичних сил. Також варто звернути увагу, що на останніх етапах виборчої кампанії усім представникам політичних сил не вдалося суттєво покращити статистику присутності в інформаційному просторі, тобто ЗМІ не перетворилися в агітаційно-пропагандистські засоби, що свідчить про певну автономність мас-медіа від політичних процесів.

На рис. 2-4 наведені результати якісного аналізу публікацій, де згадуються провідні українські політики. Аналіз здійснювався за допомогою оціночної шкали, де ранжувалися позитивні, нейтральні та негативні оцінки.

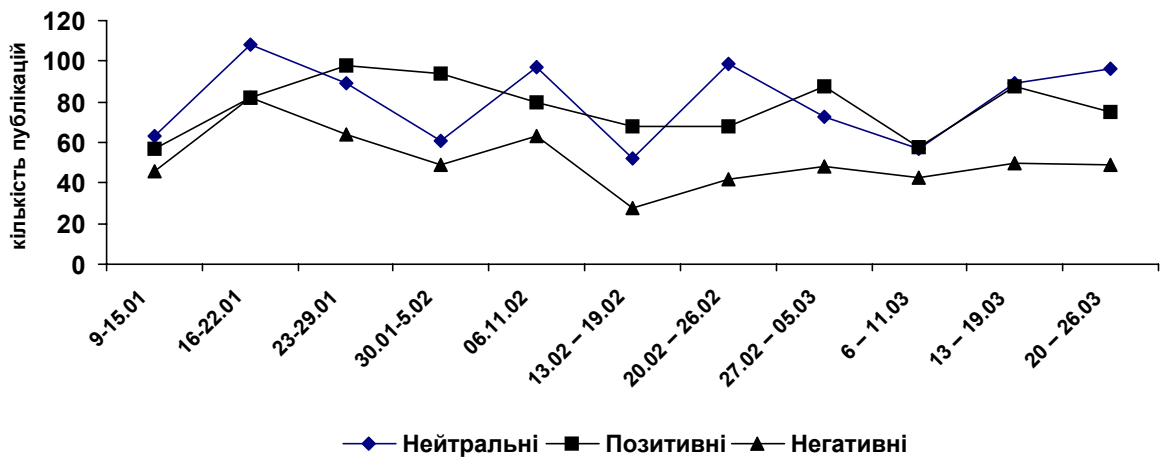
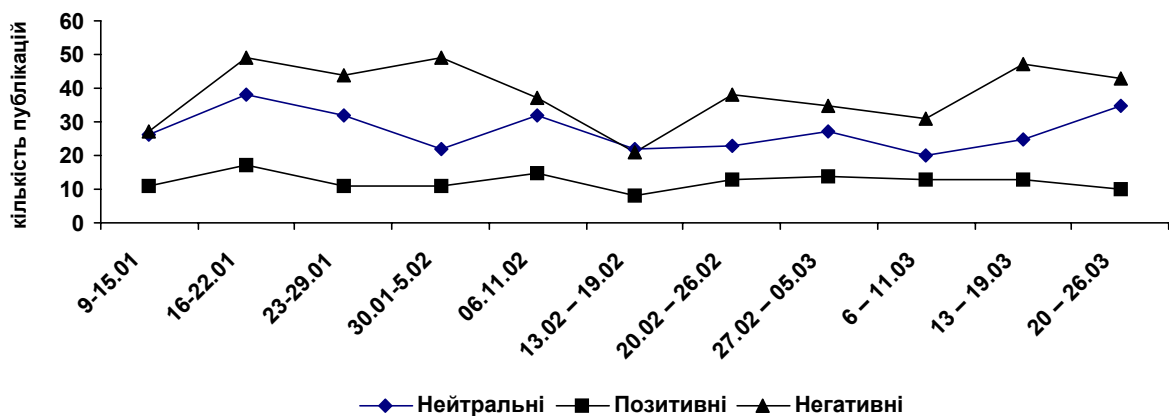
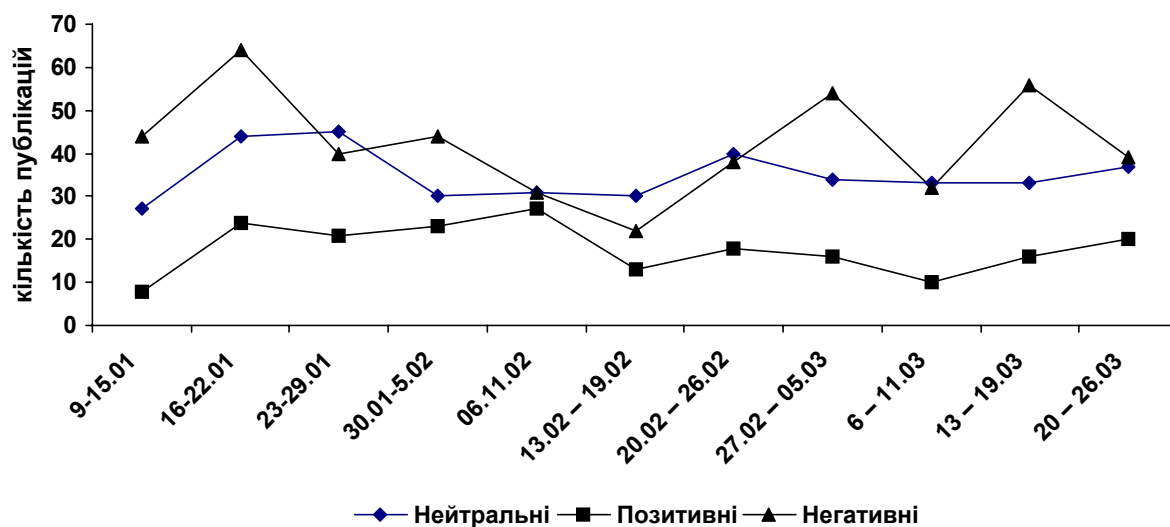


Рис. 2. Оціночний розподіл публікацій у центральних друкованих ЗМІ впродовж виборчої кампанії 2006 р., де згадується В.Ющенко



*Рис. 3. Оціночний розподіл публікацій у центральних друкованих ЗМІ впродовж виборчої кампанії 2006 р., де згадується В.Янукович*



*Рис. 4. Оціночний розподіл публікацій у центральних друкованих ЗМІ впродовж виборчої кампанії 2006 р., де згадується Ю.Тимошенко*

Під час виборів інформаційний простір стає ареною зіткнення численних інформаційних акцій, коли учасники виборів намагаються вести, з одного боку, кампанію з реклами “свого” кандидата, а з другого - прагнуть дискредитувати своїх конкурентів. Скласти справжню картину цих процесів дозволяє якісний аналіз інформаційних матеріалів.

Отримані результати дозволяють зробити наступні висновки. Лише стосовно В.Ющенка було зафіксовано домінування позитивних оцінок над негативними. Натомість у публікаціях стосовно В.Януковича та Ю.Тимошенко негативні публікації за кількістю домінували над позитивними. Це можна пояснити інформаційною активністю їхніх конкурентів. Варто звернути увагу на співвідношення нейтральних оцінок і позитивних. Якщо виходити із припущення, що позитивні публікації переважно розміщуються у ЗМІ, які перебувають в орбіті впливу окремих політичних сил, то показник нейтральних публікацій свідчить про ефективність створення інформаційних приводів і про якість виконання мас-медіа своєї первісної функції - інформувати про події. Як можна бачити з наведених даних, нейтральні публікації домінують над позитивними, що дає змогу зробити висновок, що українські медіа, навіть в умовах виборчої кампанії, зуміли зберегти свою автономність.

Моніторинг інформаційного простору є необхідною складовою інформаційної політики, передусім як засіб оцінки ефективності тих проектів, що реалізуються в інформаційній сфері. В умовах виборчої кампанії такий аналіз є необхідним як засіб упередження інформаційних атак з боку конкурентів.

Зазначимо, що приклад, який тут наведено, стосується аналізу обмеженого числа змінних величин - кількості згадувань, часового проміжку, якісних оцінок. Але такий прикладний аналіз дозволяє аналітику визначити набагато більше факторів, які мають суттєве значення для розуміння процесів, що відбуваються у інформаційному просторі. Так, використання вищенаведених методик дає змогу визначити регіональні

відмінності інформаційного простору (якщо предметом аналізу виступають регіональні ЗМІ), визначити характер представлення політичних подій окремими виданнями і т. ін.

Поєднання кількісних та якісних показників розширює розуміння процесів, що відбуваються в політичній сфері, показує їх взаємозв'язок із процесами, що відбуваються в інформаційній сфері. Головна перевага такого типу аналізу полягає в тому, що за допомогою отриманих даних можливо оперативно реагувати на кон'юнктуру політичної ситуації, буквально в режимі реального часу використовувати контрзаходи проти можливих інформаційних атак. Водночас слід зазначити, що такий кількісний та якісний аналіз є доволі трудомісткий, потребує чималих капіталовкладень і високої професійної кваліфікації.

### **1.3. Досвід використання соціологічних опитувань у виборчій кампанії 1999 року**

Президентська виборча кампанія-99 стала неабияким іспитом для вітчизняної аналітичної спільноти щодо оцінки якості використання політичного аналізу, здатності оперативно реагувати на зміни кон'юнктури, приймати оптимальні рішення, впливати на перебіг політичного процесу, використовуючи наявні можливості.

У даному випадку за мету ставиться аналіз того, переважно негативного, досвіду, якого набула аналітична спільнота у виборчій кампанії-99 при використанні опитувань громадської думки як складової інформаційного забезпечення політичної діяльності. Якщо намагатися узагальнити цей досвід у максимально лаконічній формі, то його можна позначити як “міф рейтингу”. Саме зіткнення з цим штучним міфом, який виник через ігнорування об'єктивної інформації, фактично призвело до неспроможності багатьох учасників виборчих перегонів об'єктивно оцінювати поточну кон'юнктуру і приймати оптимальні рішення.

Під час проведення президентської кампанії-99 в інформаційному просторі не бракувало відкритих результатів опитувань громадської думки. Починаючи з вересня 1999 р., майже щотижня Фонд “Демократичні ініціативи” спільно з Коаліцією “Свобода вибору” проводили круглі столи для представників ЗМІ з безкоштовним наданням даних поточних опитувань і стислим коментарем електоральних орієнтацій населення. За іронією долі саме ці дані набули статусу “офіційних”, хоча самі автори опитувань відкрито протестували проти цього визначення.

Фактично цю акцію з інформування журналістів щодо даних опитувань було проігноровано. Як зазначав один із учасників цих круглих столів стосовно висвітлення у ЗМІ результатів одного із засідань, “безкоштовно надані матеріали жодна газета не висвітлила об'єктивно, тобто не надала читачам даних різних соціологічних центрів, нехай і у власній інтерпретації”. Навпаки, як реакцію на цю ініціативу можна розглядати численні виступи у ЗМІ з відвертою критикою оприлюднених даних, систематичні звинувачення на адресу професійних соціологів у необ'єктивності й навіть у свідомому замовленні досліджень на користь певних кандидатів.

Як контрзаходи продукувалися численні “альтернативні” рейтинги, які були начебто справжніми. Отже, зіткнення двох версій - “офіційного” і “справжнього” рейтингів - і сформувало те, що позначається тут як *міф рейтингу*, в полоні якого опинилися, як засвідчили події, як самі політики, так і ті, хто їх обслуговував під час

проведення кампанії. Прикро, що учасники перегонів майже буквально сприйняли відому тезу П'єра Бурд'є, що нібито “зондування громадської думки - це інструмент політичної дії” [76, с. 120].

Перша спроба використати опитування в пропагандистських цілях була здійснена навесні 1999 р. під час кампанії з виборів київського міського голови. Як відомо, під час її розгортання через ЗМІ поширювалися дані анонімного соціологічного центру, які суперечили тим, що надавали відомі організації. З боку Соціологічної асоціації України було оприлюднено протест проти таких публікацій з пропозицією провести відповідну експертизу опитувань. Під час президентської кампанії цей “випадок” перетворився на стратегію, якої свідомо дотримувалися деякі кандидати.

Так званий “міф рейтингу” містить три умовні складові: прагнення дискредитувати дані, що оприлюднювалися професійними соціологічними службами; масове тиражування начебто “справжніх” (які мали сумнівне походження) рейтингів через підконтрольні кандидатам ЗМІ або пропагандистський матеріал (передусім листівки); неадекватна поведінка самих кандидатів в оцінці перспектив розвитку виборчої кон'юнктури.

Дамо стисло характеристику кожної з цих складових.

Прагнення публічної дискредитації здійснювалися передусім самими кандидатами під час їхніх виступів в агітаційних поїздках по областях. Якщо брати до уваги, що деякі з кандидатів саме такі поїздки зробили основною формою проведення своїх виборчих кампаній, то можна уявити масштаб поширення цієї інформації серед населення. Так, за підрахунками автора, за період з 1 серпня по 29 жовтня кандидати (без діючого Президента) здійснили 186 передвиборчих поїздок по областях, на зустрічах були присутні близько 170 тис. осіб, вони дали 23 прес-конференції для регіональних ЗМІ. Назвемо очевидних лідерів: П.Симоненко - 31 поїздка, О.Мороз - 23, Н.Вітренко - 22, О.Ткаченко - 21.

Головним своїм завданням кандидати вбачали формування недовіри у виборців у ті дані, які отримували соціологічні центри. З міркувань наукової коректності не можна навести окремі цитати з публічних виступів (деякі з них мають відверто образливу форму). Відзначимо, що аргументація зводилася до безпідставних висловлювань, що нібито “офіційний” рейтинг є фальсифікацією. Зайве казати, що передусім це стосувалося рівня готовності голосувати за Л.Кучму, що нібито “згідно із закритими опитуваннями” він посідає зовсім інше місце в рейтингу.

Робилися спроби дати більш-менш авторизовані версії “альтернативних” опитувань через підконтрольні кандидатам ЗМІ або пропагандистський матеріал, передусім через листівки. Так, у жовтні було розповсюджено масовими накладками листівки “Народний Президент” (2 млн) та інформаційний бюлетень об'єднання “Народна солідарність” (0,4 млн). У першій листівці спростовувалися дані Центру “Соціальний моніторинг” за допомогою опитування, проведеного Федерацією профспілок України, згідно з яким найвищий рейтинг мав О.Мороз (37%), Л. Кучма посідав четверте місце (13%). У другій листівці наводилися дані “найбільш широкомасштабного рейтингового соціологічного дослідження в Україні”, до якого об'єднанням “Народна солідарність” було залучено 1,5 тис. інтерв'юєрів, які опитали 127,8 тис. осіб. Причому робилося зауваження, яке мало справити на читача додаткове враження щодо достовірності цього опитування, зокрема акцентувалася увага на тому, що соціологічні центри свої опитування роблять на вибірці не більше 21,2 осіб чол. Зокрема, в цій листівці під заголовком “Центральні ЗМІ

“помиляються”” давалася така версія жовтневого рейтингу: Л.Кучма - 19,08%, Є.Марчук - 16,09%, О.Мороз і П.Симоненко - по 11,13%, Н.Вітренко - 9,74%, О.Ткаченко - 5,19%. Інші кандидати - менше 1%, не визначилися 21% респондентів.

Цікаво, що навіть стосовно відвертих аутсайдерів поширювалися “необхідні” дані. Так, прихильники Ю.Костенка 7 жовтня через УНІАН повідомили, що нібито за даними “альтернативного” опитування його реальний рейтинг - третій після Л.Кучми та Є.Марчука.

Своєрідним апофеозом цієї “війни рейтингів” стала заява О.Мороза, що нібито справжні результати опитувань “виводять з рівноваги діючу владу”. На зустрічі з виборцями Запорізької області кандидат оприлюднив результати опитувань, проведених, за його словами, одним з виборчих штабів діючого Президента. Згідно з цими даними, реальні рейтинги на жовтень мали таку структуру: Л.Кучму підтримували 18,1% респондентів, О.Мороза - 17%, Н.Вітренко - 15,2%, П.Симоненка - 14,6%, Є.Марчука - 7,3%, О.Ткаченка - 4,8% [378]. Цю інформацію продублював керівник виборчого штабу О.Мороза Й.Вінський. Він піддав критиці дані, що були оприлюднені напередодні на круглому столі 15 жовтня 1999 р., останній день перед голосуванням, коли, згідно із законом, можна було оприлюднювати дані опитувань, назвавши їх упередженими і пропагандистськими, а їх авторів – “шаромижниками від соціології”.

Тоді у ЗМІ продукувалися різні гіпотези та політологічні прогнози, які знаходилися подекуди на межі фантазій. Так, у першій декаді жовтня, перебуваючи у Дніпропетровську, О.Ткаченко поділився прогнозами, згідно з якими у першому турі Л.Кучма отримає не більше 8-12% голосів виборців, Н.Вітренко - близько 8-10%, інші кандидати - 0,5-1,5%. Представник Канівської четвірки, як вважав спікер, може набрати 30-32%, лідер КПУ 25-30% голосів виборців [379].

Без перебільшень можна стверджувати, що ця кампанія характеризувалася зневагою та агресивним несприйняттям точки зору професіоналів. Мабуть, це пояснюється тим, що в Україні професійна аналітична спільнота проходить лише перші етапи свого формування й аналітичні послуги здійснюються за порочним принципом “свій-чужий”. Мабуть, це ознака загальної культури політиків, коли ними сприймається лише те, що збігається з їхніми власними поглядами. Характерно, що після закінчення кампанії не було жодного висловлювання лідерів, що програли, яке б містило в собі спробу більш-менш об’єктивного аналізу власної поразки. Звинувачення ґрунтувалися на існуванні якихось сторонніх обставин, але не на власних аналітичних прорахунках.

Так що ж відбувалося насправді? Нижче наводяться дані опитувань, які проводилися Українським інститутом соціальних досліджень та Центром “Соціальний моніторинг” протягом усієї виборчої кампанії.

**Динаміка відповідей респондентів щодо їхніх намірів  
голосувати за основних кандидатів  
на виборах Президента України, % [262]**

Кандидат	Дата проведення опитування									
	10.98	12.98	03.99	06.99	07.99	08.99	I пол. 09.99	II пол. 09.99	I пол. 10.99	Результат I туру
Кучма Л.	7,3	9,3	13,1	24,6	20,8	22,2	22,8	30,5	33,6	<b>36,5</b>
Симоненко П.	8,8	9,7	7,0	14,1	15,9	13,6	11,8	13,7	13,6	<b>22,2</b>
Мороз О.	8,6	9,2	10,0	8,2	8,6	10,5	7,8	10,5	8,2	<b>11,3</b>
Вітренко Н.	8,3	14,3	22,5	13,0	17,7	18,9	14,5	15,5	15,8	<b>11</b>
Марчук Є.	2,7	3,1	3,1	2,7	6,8	6,6	4,3	6,1	5,2	<b>8,1</b>
Не визначилися	44,1	26,2	25,5	29,0	21,9	20,7	30,7	14,7	13,8	-

Тут не наводяться дані інших соціологічних центрів, хоча вони добре відомі. Отже, про достовірність “офіційних” опитувань не важко здогадатися.

Дамо стислий коментар процесів макрополітичного порядку, які визначали вектори перебігу виборчої кампанії. Як свідчать наведені у табл. 3 дані, протягом 1998 - початку 1999 рр. у масовій свідомості виокремилася стала група політиків, яких можна визначити як “лідерів громадської довіри”. Це: Л.Кучма, О.Мороз, Н.Вітренко і П.Симоненко. З початку латентного періоду виборчої кампанії вони стабільно “набирали” таку кількість своїх прихильників, що можна було говорити про існування сталого впливу цих постатей на формування простору виборчого процесу. Опитування фіксували реального претендента на входження до групи лідерів - Є.Марчука, який у цей період мав стабільні 3% прихильників, що свідчило про те, що він потрапляє в поле зору громадської думки. Завдяки своїм діям він зміг підняти свій рейтинг до позначки 5-6% і з 8% результатом закінчив виборчу кампанію. До березня 1999 р. значний рейтинг мав Г.Удовенко. Але розкол у Русі, перманентна сварка з іншим кандидатом від партії - Ю.Костенком плюс переорієнтація правого електорату на Є.Марчука призвели до того, що з червня 1999 р. обидва представники Руху вже не отримували статистично значущі рейтингові показники. Остаточний результат голосування за представників Руху інакше як принизливою поразкою назвати не можна.

Практика виборчих кампаній свідчить, що умовна група лідерів довіри, сформована протягом року до виборів, має суттєвий потенціал стійкості. Ця традиція повністю підтвердилася - саме вказана “п’ятірка” політиків лідирувала у виборчому марафоні.

Симптоматичним був високий рівень симпатій до Н.Вітренко - протягом чотирьох місяців вона очолювала рейтингову таблицю. До самого кінця виборчого марафону вона конкурувала з лідером КПУ за право виходу в другий тур. Хоча результати голосування першого туру засвідчили зовсім інше - остаточний результат Н. Вітренко майже вдвічі нижчий, ніж у П. Симоненка.

Сумірність рейтингових показників цих двох політиків протягом усієї кампанії зафіксовано не лише наведеними опитуваннями. Практично такі самі дані давали опитування Київського міжнародного інституту соціології та “Соціс-Гелап”. Зазначимо, що аналогічна ситуація спостерігалась у виборчій кампанії-98 до Верховної Ради: тільки в останній тиждень перед голосуванням за багатомандатним округом КПУ вийшла на свій остаточний результат (24,6%). До цього такого рейтингу комуністи не мали. Ці спостереження дають підстави стверджувати, що у цьому випадку йдеться про феномен “імітації мовчання” протестного електорату. Такий вагомий відсоток перерозподілу голосів на користь КПУ у 1998 і 1999 рр. свідчить, що “невизначення” респондентів під час проведення опитувань було своєрідною формою імітації їхньої лояльності.

З наведеної динаміки рейтингів кандидатів необхідно зробити кілька суттєвих спостережень макрополітичного порядку щодо досвіду проектування виборчого процесу.

Фактично “злам” громадських настроїв на користь Л.Кучми відбувся за період з березня по червень 1999 р., коли він впевнено очолив рейтингову таблицю. Тобто принаймні за три місяці (!) до початку інформаційного тиску, який виборчі структури усіх кандидатів розпочали у кінці серпня - на початку вересня. Причому цей “злам” фіксувався за всіма складовими рейтингу - Л.Кучма перемагав у всіх вірогідних комбінаціях пар другого туру, було також зафіксовано підвищення рівня довіри.

Динаміка рейтингу Л.Кучми під час проведення активної передвиборчої інформаційної політики (вересень-жовтень) показує, що його рейтинг зростає, передусім, за рахунок зменшення числа електорального резерву. За цей період Л.Кучма був єдиним кандидатом, рейтинг якого зріс приблизно на 10%. Інші змогли підвищити свій рейтинг лише на 2-3%. Отже, виборчі структури Л.Кучми виграли битву за електоральний резерв.

Проаналізуємо ефективність впливу PR-структур на наміри голосувати у цій виборчій кампанії. Так, за даними опитування Українського інституту соціальних досліджень та Центру “Соціальний моніторинг” у другій половині вересня 1999 р. 21% опитаних відповіли, що загалом жодної інформації протягом місяця про кандидатів не отримували. З тих, хто її отримував, 60% зазначили, що жодних роздавальних матеріалів (листівки, буклети, плакати тощо) на підтримку жодного з кандидатів не одержували, і 90% зазначили, що не одержували компромату проти якогось кандидата. [Див. *Моніторинг громадської думки населення України: Інформаційний бюлетень / Укр. ін-т соціал. дослід.; Центр “Соціальний моніторинг”. - 1999. - № 10].*

І це при тому, що виборчі структури декларували мільйонні накладки друкованої продукції! Якщо вірити виборчим штабам, то кожен виборець мав би отримати цілий пакет друкованої продукції.

Якою ж була реакція тих людей, які ознайомилися з агітаційними друкованими матеріалами? 8,5% від загальної кількості опитаних відповіли, що матеріали на підтримку мали позитивний вплив на намір голосувати. Лише 1,1% під впливом компрометуючих матеріалів вирішили не голосувати за когось з кандидатів. Автор не називає тут прізвищ кандидатів. Важливо зафіксувати іншу обставину: наведені дані зумовлюють більш ніж обережне ставлення до оцінок щодо ефективності PR-акцій, які застосовувалися в цій кампанії. Така низька ефективність так званої “війни листівок” свідчить або про відсутність чіткої організації роботи виборчих структур, або про банальне окомилування регіональних штабів усіх кандидатів перед



центром. Не виключена і така версія: те, що самі автори агітаційної продукції подавали як “компрогат”, населення таким не вважало.

Отже, настанова на дискредитацію кандидатів під час виборчих PR-акцій вагомого результату не дала. Підтвердженням цього висновку може бути і таке спостереження - дані, які наведені вище у рейтинговій таблиці, свідчать, що кожен з лідерів виборчого марафону за останній період перед голосуванням не тільки зберіг свій електорат, а й збільшив його. Так звана “війна листівок” фактично не зачепила свідомість тих людей, які обрали “свого” кандидата. Ті провокаційні демарші, які мали місце, також не досягли успіху - у пресі здіймався галас, лунали взаємні звинувачення, але не було чітких та несуперечливих статистичних даних, що ці акції суттєво вплинули на населення.

Президентська кампанія-99 продемонструвала прикру нездатність українських сил використовувати належним чином вимоги політичного аналізу, а також прагнення цілеспрямованої публічної дискредитації об’єктивних результатів політичного аналізу.

На жаль, досвід цієї кампанії, яка повинна увійти у вітчизняні посібники з політології під гаслом “як не потрібно робити”, не був належним чином осмисленим. Навпаки, у наступній президентській виборчій кампанії 2004 р. прийоми, що були описані вище, стали ще поширенішими. Так, якщо в 1999 р. був “міф рейтингу”, то в 2004 р. соціологічні опитування безпосередньо використовувалися з метою маніпуляції громадською свідомістю, аж до фальсифікації exit-poll. Розповсюдження компрогату у 2004 р. набуло небачених масштабів. Помаранчева революція стала відповіддю суспільства на прагнення ігнорування тодішньою політичною верхівкою громадської думки.

Доводиться робити висновок, що вимоги об’єктивного політичного аналізу ще не стали допомогою політикуму у виробленні ефективного механізму інформаційного та аналітичного забезпечення прийняття рішень.

#### **1.4. Специфіка стратегічного аналізу політики**

Якщо ситуаційна аналітика зосереджена на пошуку відповіді, як треба робити “тут і тепер”, то до компетенції стратегічної аналітики входить завдання знаходження відповіді на запитання: “що повинно бути” в майбутньому. Категорія майбутнього суттєво впливає на стиль мислення й аргументацію стратегічного аналізу. Майбутнє невідоме, його неможливо визначити, використовуючи об’єктивні системи вимірювання. Майбутнє конструюється як певна модель на реаліях та поняттях, що беруться з розуміння теперішнього. Відтак базові поняття і методологічні установки стратегічного моделювання повинні бути знайомі аналітичній спільноті і сприйматися нею, інакше те, що автор буде вважати стратегічним аналізом, може бути оцінено як напівнаукова фантастика.

Стратегія - це спроба зазирнути “за горизонт” поточної політичної ситуації. Неможливо “побачити”, що знаходиться за горизонтом, можна лише сконструювати модель, яка б допомогла “зрозуміти”, на що чекати в майбутньому. Таке конструювання можливе як пошук пов’язаних констант між “минулим” і “теперішнім”. Воно здійснюється через їхню екстраполяцію на майбутнє. Як стверджує О.Панарін, “Глобальне політичне прогнозування є процедурою відкриття якісно нових становищ сучасного взаємопов’язаного світу в цілому”, його предметом є “якісно інше майбутнє людства” [291, с. 6, 10]. Зокрема, він пропонує такі методологічні засади

глобального політичного прогнозування: принцип невизначеності, похідний з картини світу нового часу, що базується на критиці класичного детермінізму; поняття біфуркації, яке вказує на роздвоєність історичних процесів після набуття певної критичної величини, після чого втрачається однозначна залежність між минулим і майбутнім; принцип дискретності простору-часу, який вказує, що в момент біфуркації виникають якісно нові системи, які є імпульсом розвитку майбутнього [291, с. 9-10].

Якщо ситуаційна аналітична практика спрямована на проблеми сьогодення, то стратегічна - на досвід конструювати майбутнє, тобто на проблеми, які чекають у майбутньому. Стратегічний аналітик мусить переконувати, що дана проблема обов'язково стане предметом турботи суспільства або держави в майбутньому. Тому проблемним полем стратегічного аналізу є не саме по собі "майбутнє", а досвід конструювання моделей майбутнього розвитку. Наприклад, з факту, що в якийсь рік було зібрано поганий врожай не можна робити висновок щодо необхідності реформування відносин власності у сільському господарстві. Необхідність розробки такої стратегії стає очевидною після тривалих спостережень щодо поширення кризових явищ в аграрному секторі економіки. Низький рівень підготовки фахівців і недоступність отримання якісних знань з певної спеціальності ще не є обґрунтуванням стратегії реформування системи освіти. Це завдання буде сприйматися як політичне тільки тоді, коли наявною стане загроза деінтелектуалізації суспільства.

Практика стратегічного аналізу не має жорсткої інституалізації. Так, в Україні існують десятки аналітичних установ, у назві яких присутнє слово "стратегічний", але це не означає, що вони монополізують цей тип аналітичної практики.

На відміну від ситуаційної стратегічна практика менше прив'язана до інтересів замовника. Для стратегічного аналізу важливо реконструювати загальні закономірності макрополітичного характеру, які не залежать від інтересів індивідуальних акторів політичного процесу. Це зумовлює зовсім інше наповнення креативу стратегії. Для експерта, що займається перспективами розвитку, більш значущим є ставлення професійної спільноти до результатів його роботи, оскільки саме вона може дати належну критику якості конструкції майбутнього.

Для стратегічної практики характерні установки на цінності науковості й монодисциплінарності. Потенціал стратегічного аналізу повною мірою розкривається при використанні евристичних можливостей однієї гуманітарної дисципліни (історії, економіки, соціології). Мабуть, саме тому практика аналізу ситуації в літературі визначається як прикладний аналіз, а стратегічний як теоретичний.

Текстуальне оформлення стратегічного знання здійснюється за допомогою регламентації, яка мусить відповідати прийнятим нормам, наприклад вимогам, які встановлюються до наукових праць. За жанром це бувають стаття, монографія або наукова доповідь. Як приклад практики стратегічного аналізу можна навести роботи Національного інституту стратегічних досліджень [345; 275; 276]. Вимога конфіденційності для цього типу аналітичної практики зустрічається рідко, оскільки тут важливі, передусім, оцінки й узагальнення загальноновизнаних фактів.

Для стратегічного аналізу в ролі реципієнта може виступати як індивідуальний учасник політичного процесу (політична партія, уряд), так і колективний, наприклад, це може бути аналітичне (наукове) середовище. Ось як З.Бжезинський розуміє адресата своєї книги "Велика шахівниця": "Моїм студентам, щоб допомогти їм формувати контури світу прийдешнього дня" [70].

Предметом стратегічної практики є аналіз політичного, історичного і культурного досвіду суспільства. Звідси суттєві складнощі при визначенні достовірності проведеного аналізу. Макрорівень проблем, з якими має справу стратегія, провокує використання ідеологічних оцінок. Наприклад, визнати корисними для українського суспільства доповіді Світового банку [177; 178; 367] щодо стратегії впровадження реформ в Україні, багатьом представникам політичного класу заважають суто ідеологічні забобони.

Висновки стратегічної аналітики не вимагають негайних дій від того суб'єкта політики, якому він адресований. Цей тип аналітичної практики лише стимулює прийняття рішень, результати яких будуть відчуватися, як правило, у віддаленому майбутньому, що створює ілюзію відстрочки відповідального рішення. Спостереження свідчать, що в Україні “практикуючі політики” ставляться до стратегічного аналізу переважно як до цікавої, але некорисної справи. Причина цього дуже проста, як правило, час “життя” українських політиків обмежується періодами каденцій між виборчими кампаніями. Все, що лишається поза цим часовим проміжком, їх, як правило, мало цікавить. Тут доречно навести коментар подібної ситуації авторами Меморандуму Світового банку: “При здійсненні змін за будь-якої політичної системи доводиться долати інерцію, але перед Україною стоїть завдання особливої складності. Україна, щедро наділена природними ресурсами, зокрема вугіллям, газом, лісом, надзвичайно родючими ґрунтами, відносно сприятливим кліматом, з добре розвинутою технічною інфраструктурою, змогла уникнути реальної кризи з голодом і холодом і вимагає змін будь-якою ціною. Ця здатність відтягувати глибокі економічні реформи або уникати їх також відображає її надзвичайно сприятливе геополітичне положення. Завдяки тому, що Україна розташована на кордоні між Сходом і Заходом, основні сили обох сторін активно прагнуть знайти способи зберегти або залучити Україну як свого союзника. У результаті Україна має значні надходження ресурсів, переважно енергоносіїв, на концесійних умовах зі Сходу та фінансову підтримку, також на концесійних умовах, із Заходу. За таких умов Україна не опинилася у кризовому стані, що примусило б здійснити глибокі реформи” [367].

### **1.5. Інформаційно-аналітичне забезпечення державної політики**

Проблеми якісного інформаційно-аналітичного забезпечення роботи органів влади стають усе більш актуальними в сучасних умовах динамічного політичного і соціального життя. Здається, пішли в минуле дискусії щодо необхідності функціонування спеціалізованих інформаційно-аналітичних підрозділів у структурах влади. Тепер на порядок денний виходять питання методології їхньої діяльності й оптимальної організації.

Як ілюстрація того, яке значення має якісне інформаційно-аналітичне супроводження державної політики, можна навести руйнівні наслідки так званої “зернової кризи”, що виникла влітку 2003 р. Як писав “Урядовий кур’єр”: “Виконавча вертикаль, “центр - облдержадміністрації - райони”, має працювати чітко, як годинник, а зв’язок між ними повинен бути постійним, а не від випадку до випадку. Стрес на зерновому ринку пролив світло і на цю прогалину. Виявилось, що області оперували одними цифрами щодо запасів хліба, до Кабміну доходили інші, а експерти зернового ринку оприлюднювали діаметрально протилежні і щодо перших, і щодо других показники. Відтак, контролюючі органи виявили на місцях і навмисне

завищення намотів, і приховування окремими структурами зерна до кращих часів, коли ціни на нього істотно зростуть” [222, с. 4].

Тодішній міністр економіки В.Хорошковський, акцентуючи увагу на інформаційній складовій кризи на ринку зерна, заявив: “Продовольственный ажиотаж - это накрученная ситуация, связанная с определенными трактовками информации, истерикой, поддержанной в парламенте, что и отразилось на всем обществе. Для нас это хороший урок. Мы сделали определенные выводы. В том числе - о качестве подаваемой информации, о работе с рыночными агентами и вообще о реагировании на повышение цен” [394].

Аналогічного висновку дійшли і експерти Міжнародного центру перспективних досліджень, які серед основних причин цінових коливань назвали, зокрема, наявність “асиметричної і неповної інформації. Брак даних про наявність товарних запасів зерна, борошна та круп і відсутність сформованих очікувань щодо цін на них призвели до втрат суб’єктів ринку: домогосподарства реагують на тимчасові дефіцити, водночас підприємства-торгівці втрачають прибутки в довгостроковій перспективі через відсутність інформації про попит. Неповнота інформації зумовлює запізніле реагування на попит через брак оперативних запасів як у приватних операторів, так і в держави, що мала б у разі збоїв у ринковому механізмі здійснювати інтервенції”. Серед заходів, які унеможливали б у майбутньому аналогічні кризові явища експерти МЦПД назвали, зокрема, розвиток інфраструктури та збільшенні прозорості інформації [186].

Проблеми, з якими стикаються аналітичні підрозділи в органах влади, мають як *суб’єктивний*, так і *об’єктивний* характер.

До числа суб’єктивних, насамперед, варто віднести дублювання аналітичних функцій з іншими підрозділами. Також часто доводиться констатувати, що керівництво органів влади аналітичну роботу не сприймає як пріоритетну, мовляв, ця робота зайнята продукуванням відірваних від життя порад, коли треба “просто робити справу”. Деякі керівники створюють інформаційно-аналітичні підрозділи виходячи із перекручених уявлень про їхнє функціонування. Тому інформаційно-аналітичні підрозділи іноді займаються секретарськими справами, під їх “вивіскою” часто приховуються прес-служби, служби помічників та ін. Звідси недостатня матеріально-технічна забезпеченість інформаційно-аналітичних підрозділів, коли обмежені ресурси використовуються для облаштування інших структурних підрозділів.

Серед об’єктивних проблем підвищення якості роботи аналітичних структур найбільш серйозною є відсутність загальноприйнятої методології їх функціонування. У повсякденній практиці органів влади аналіз і прогноз складних соціальних, економічних і політичних процесів часто здійснюється на основі інтуїтивних уявлень та припущень. Як правило, рішення приймаються на основі методу аналогій, відсилок до “закордонного досвіду”, зміст якого мало співвідноситься з українською специфікою.

Відсутнє примірне положення про організаційну структуру інформаційно-аналітичних підрозділів в органах влади. Часто в їх організації досить непросто побачити загальну логіку. Непоодинокі випадки, коли організаційна структура аналітичних підрозділів формується або за прикладом аналогії (якщо, умовно кажучи, у “сусідньому міністерстві створено такий підрозділ, то чому б і в нас таке ж не зробити”), або виходячи з наявності кадрового потенціалу (якщо є співробітник, здатний “закрити” якийсь напрямок аналітичної роботи, як говориться, “під нього” створюється підрозділ).

Особливо актуальними ці проблеми є у відносинах центральних і територіальних органах влади, коли відсутність єдиної методології негативно позначається на якості аналітичної роботи.

У сукупності ці обставини зумовлюють незадовільний рівень аналітичного забезпечення роботи органів влади. Аналітичний продукт, що готується в умовах нераціональної організаційної структури, до того ж підготовлений за допомогою інтуїтивної методології, не в змозі адекватно відобразити стан справ у певній соціальній сфері, що належить до компетенції органу влади, що підтверджується багатьма прикладами, зокрема “зерною кризою”, про яку йшлося вище.

*Організаційні засади інформаційно-аналітичної діяльності.* У системі державного управління інформаційно-аналітична діяльність - це робота зі збирання, обробки й аналізу інформації щодо соціальних, політичних і економічних процесів. До компонентів інформаційно-аналітичної діяльності належать: аналіз, моделювання, експертиза, прогнозування, діагностика, інформаційно-аналітичний моніторинг, а також організація процесу прийняття рішень [151, с. 307].

Організаційні засади інформаційно-аналітичних структур мають структуруватися таким чином, щоб забезпечити органам влади повну картину щодо становища в певній суспільній або економічній сфері. Це - умовні рівні інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічних, тактичних і оперативних завдань.

Очевидно, що ці рівні є взаємозалежними, і тому система інформаційно-аналітичного забезпечення має являти собою зв'язну структуру інформаційних, аналітичних, прогнозних та експертних підрозділів. До компетенції цих підрозділів мають належати збирання інформації для забезпечення аналітичної роботи, середньо- і довгострокових прогнозів, забезпечення інформаційної безпеки, підтримка діяльності інформаційних ресурсів (технічні підрозділи) тощо.

Відповідно до зазначеного вище розподілу управлінських завдань необхідно враховувати специфіку інформаційно-аналітичної роботи на кожному з рівнів. Йдеться про формування ієрархії знання, тобто організації цілісної системи інформації від нижніх ланок, де здійснюється інформаційно-аналітичне забезпечення вирішення оперативних завдань, до верхніх, де приймаються рішення щодо завдань стратегічного порядку.

Таким чином, обґрунтованим буде поділ усіх інформаційно-аналітичних підрозділів в органах влади по горизонталі - коли функціонують підрозділи різного напрямку, що не підпорядковані один одному, наприклад у регіональних органах влади, і по вертикалі - коли функціонування підрозділів відбувається в системі керівництва і підпорядкуванні. Такого роду відносини являють собою цілісну систему забезпечення інформацією процес прийняття рішень і управління. Інформація, таким чином, існує одночасно на всіх рівнях влади, але розрізняється за параметрами використання. Такий підхід дає змогу систематизувати наявні знання про об'єкти управління і дає можливість сформулювати динамічні моделі, які відображають розвиток за багатьма параметрами.

У сучасній практиці державного управління найпоширенішими функціями аналітичних служб є такі [151]:

- комплексний аналіз розвитку політичних і соціально-економічних процесів у суспільстві;
- аналіз поточної кон'юнктури політичних сил у центрі і регіонах; підготовка інформаційних і аналітичних матеріалів щодо стратегії і тактики ведення

передвиборних кампаній, проведення референдумів, обговоренню законопроектів і нормативних актів;

- соціально-політична експертиза проектів нормативних документів, оцінка політичних, соціально-економічних, культурних і міжнародних наслідків рішень, прийнятих органами влади;
- проведення моніторингових досліджень соціальної і політичної ситуації на основі аналізу матеріалів ЗМІ та соціологічних опитувань громадської думки;
- проведення цілеспрямованих досліджень, у тому числі з підготовки аналітичних матеріалів щодо окремих проблем державного управління й міжнародного життя.

Аналітична робота в органах влади підпорядкована загальним завданням діяльності певного органу влади, тому аналітичні дослідження мають строго функціональний характер. Умовно розрізняють моніторингові й оперативні аналітичні дослідження.

Моніторингові дослідження призначені для тривалого аналітичного відстеження розвитку певних процесів з метою виявлення загальних закономірностей у визначеній сфері громадського життя.

Оперативні дослідження характеризуються високими вимогами до часових параметрів їхнього проведення (один день-тиждень), застосуванням спеціалізованих методів обробки експертної інформації. Як правило, оперативні дослідження проводяться аналітичними службами за незапланованими раніше дорученнями керівництва в результаті виявлення проблем при проведенні моніторингових досліджень або непередбачуваного розвитку поточної ситуації, що вимагають оперативного втручання органу влади.

Вимоги до роботи інформаційно-аналітичних служб є очевидними - надати інформацію для ухвалення рішення в необхідному обсязі й у необхідний час. Але одночасно ці вимоги є суть - основні завдання їх функціонування. Позаяк кожна з перерахованих вище вимог може бути реалізована за наявності певних умов. Так, наприклад, вимога надання інформації стикається з проблемою нестачі наявної в розпорядженні інформації, обсягом баз даних, доступом до необхідної інформації, рівнем технічного забезпечення, характеристиками засобів зв'язку і т. ін. Виконанню вимоги повноти інформації може перешкоджати незадовільна кваліфікація персоналу і рівень кадрового забезпечення. Вимога своєчасного надання інформації може бути обмежена обсягом обробки інформації, рівнем технічного забезпечення.

Єдиним шляхом подолання цих обмежень є посилення інформаційно-аналітичної служби через зміцнення кадрового складу, матеріального забезпечення (оснащення більш сучасним устаткуванням, системами зв'язку і т. ін.).

Досвід роботи інформаційно-аналітичних структур показує, що їм постійно доводиться функціонувати в умовах хронічної нестачі інформації і часу. Виходом з цієї ситуації може стати належна організація інформаційно-аналітичного забезпечення, до яких належать наступні принципи: можливість обходитися "малими силами" (залежно від потреби організації) на кожному конкретному місці; можливість заощаджувати ресурси (тобто спиратися на дійсні потреби конкретної організації); можливість об'єднання ресурсів різних підрозділів, підприємств (установ, об'єднань) [151].

Органи державної влади функціонують в умовах надзвичайно високого рівня соціальної і політичної динаміки. Тому складнощі одержання інформації про ці

процеси викликані, по-перше, її фрагментарністю та якісною неоднорідністю. Фрагментарність означає, що необхідна інформація перебуває, як прийнято казати, у “різних місцях”. Неоднорідність інформації означає, що доводиться обробляти значні масиви інформації з різних сфер знань.

Фрагментарність і неоднорідність первинної інформації зумовлюють те, що робота щодо її збирання, узагальнення, аналізу й оцінки завжди буде виходити з неповноти (відкритості) інформації і, отже, перебували під впливом суб’єктивного фактора компетентності аналітика. Обробка й оцінка такого неповного блоку інформації завжди залежить від уподобань і переваг у виборі методики, що неминуче робить її суб’єктивно акцентованою.

З метою подолання згаданого суб’єктивного фактора в інформаційно-аналітичній діяльності можна вказати кілька способів, що доцільно застосовувати з метою його нейтралізації. Зокрема, до вирішення складних завдань залучають різні за спеціалізацією інформаційно-аналітичні підрозділи, що дає змогу використовувати максимально різнохарактерну інформацію; користуються інформацією різного рівня узагальнення, що дозволяє визначати загальні закономірності і тенденції розвитку; нарешті, необхідно використовувати можливості перевірки інформації на відповідність реальним процесам у даній сфері ухвалення рішення.

На порядок денний постає питання підготовки примірного регламенту функціонування інформаційно-аналітичних служб органів державного керування. Мета цього регламенту - максимально уніфікувати роботу інформаційно-аналітичних підрозділів як у центрі, так і в регіонах. Очевидною перевагою такого уніфікованого положення, яке регламентувало б інформаційно-аналітичну діяльність, є певна свобода від превалювання корпоративних і лобістських інтересів у процесі підготовки управлінських рішень.

На порядку денному також стоїть завдання визначення загальних функціональних стандартів інформаційно-аналітичній роботі органів державної влади, які б давали можливість більш чітко визначати її ефективність.

## **Розділ 2**

### **Основні поняття творення політики**

#### ***2.1. Концептуальні засади творення державної політики: світовий досвід та вітчизняна практика***

Питання методології та якості розроблення державної політики - одна з найбільш дискусійних та соціально значущих проблем поточного моменту суспільного розвитку. Практика останніх років свідчить, що більшість проектів державної політики залишаються на папері, оскільки їхні розробники не враховують усього комплексу проблем, пов’язаних із технологією розробки державної політики. Ці обставини ставлять на порядок денний для політиків та наукової спільноти завдання ретельного аналізу теоретико-методологічних засад розроблення державної політики та пошуку тих перешкод, які заважають ефективному виробленню та здійсненню державної політики.

Функціональні особливості механізмів розробки державної політики досить ретельно досліджені в комплексних роботах західних дослідників [55; 56; 73; 122;

124; 125; 288; 315; 415]. За останні роки з'явилися роботи вітчизняних вчених, де розглядаються проблеми впровадження державної політики в Україні [68; 69; 132; 274; 273; 325; 354].

У науковій літературі механізм розробки та впровадження державної політики прийнято визначати через поняття *цикл політики*, до якого, як правило, відносять наступні фази: 1. Визначення проблеми / Встановлення порядку денного. 2. Розробка альтернативних варіантів політики/Формулювання політики. 3. Пошук розв'язання проблеми / Вибір найприйнятнішого варіанта політики. 4. Проектування політики. 5. Впровадження політики та моніторинг процесу її здійснення. 6. Оцінювання політики. Визначення наступної проблеми, що потребує втручання держави [415, с. 12; 118, с. 39].

Наведений цикл розробки та впровадження політики вважається загальною універсальною моделлю, яка має бути методологічним орієнтиром для творців політики. Водночас вважається, що “недолік цієї моделі полягає в тому, що їй бракує гнучкості”, адже вона не може регламентувати конкретні дії, до яких експерт з державної політики має вдаватися в кожній ситуації, вона дає інформацію про контекст, у межах якого він має діяти, щоб наслідувати кращий досвід” [415, с. 13].

Незважаючи на узагальнену природу описаної моделі, її перевагою вважається взаємозалежний характер кожного з етапів. Найбільш високі результати аналізу політики можна досягти завдяки узгодженій роботі колективів експертів, що передбачає наявність прозорих каналів комунікації та взаємодії з різними учасниками впровадження політики.

Дамо стисло характеристику кожного із визначених вище функціональних складових механізму впровадження політики.

*Етап 1* - визначення проблеми / встановлення порядку денного. Першим кроком у процесі вироблення політики є виявлення суб'єктом політичного процесу проблеми в суспільстві, вирішення якої потребує втручання держави. На цьому етапі суб'єкт політичного процесу намагається донести актуальність вирішення даної суспільно значущої проблеми до органів влади. Або, як пишуть Е.Янг та Л.Куїнн, він “спробує або поставити її на політичний порядок денний влади, або зробити це питання пріоритетнішим, якщо воно вже стоїть на порядку денному” [415, с. 13]. Для успішності цих дій суб'єкту політичного процесу необхідно довести експертній спільноті і представникам відповідних органів влади, від яких залежить прийняття політичних рішень, те, що існує певна проблема, розв'язання якої потребує втручання з боку влади. Враховуючи фактор обмеженості ресурсів для забезпечення державного втручання, як правило, це втручання, як і формування порядку денного, відбувається за умов зіткнення різноманітних інтересів суб'єктів політичного процесу. За цих обставин суб'єктам політичного процесу доводиться в цьому конфлікті інтересів спиратися на різноманітні джерела впливу і використовувати різні засоби у тому, щоб навести достатньо переконливі аргументи на користь вирішення саме тієї проблеми, яку вони вважають найактуальнішою.

*Етап 2* - розробка альтернативних варіантів політики / формулювання політики. З того моменту, коли з'ясовано зміст певної проблеми та необхідність її розв'язання внесено до порядку денного роботи органів влади, наступним кроком має бути з'ясування прийнятних варіантів вирішення проблеми, тобто визначення “альтернативних варіантів політики”. Для успішної розробки альтернатив необхідно дослідити весь комплекс факторів, що пов'язуються із виникненням даної проблеми, визначити коло зацікавлених соціальних та професійних груп, здійснити



порівняльний аналіз раніше висунутих пропозицій та шляхів вирішення даної проблеми. На цьому етапі розробники політики мають прагнути синтезувати різні підходи з метою пошуку оригінальної та найбільш прийнятої альтернативи розв'язання даної проблеми. Як правило, цього можна досягти, коли пропонується така альтернатива впровадження політики, що є найбільш прийнятною для всіх зацікавлених акторів політичного процесу і в ідеалі сприяє пом'якшенню або ліквідації конфлікту інтересів.

*Етап 3* - пошук шляхів розв'язання проблеми / вибір найприйнятнішого варіанта політики. Після етапу визначення наявних альтернатив наступним кроком має стати вибір найприйнятнішого варіанта впровадження політики для розв'язання конкретної проблеми. Цей вибір має базуватися на використанні багатьох оціночних критеріїв, які є похідними від специфіки проблеми, що перебуває на порядку денному органів влади. Для кожного окремого випадку такі оціночні критерії мають бути індивідуальними.

Водночас існують загальноприйнятні оціночні критерії альтернатив впровадження політики. До таких Е.Янг та Л.Куїнн відносять наступні: *результативність*: якою мірою цей варіант політики приведе до бажаних результатів, тобто розв'язання поточної проблеми? *ефективність*: з точки зору монетарного та суспільного впливів (на основі аналізу вигід і витрат) як цей варіант політики вплине на цільові групи? *справедливість*: чи розподіл витрат і вигід є справедливим? *здійсненність*: чи існують відповідні політичні, адміністративні й законодавчі умови, що забезпечать ефективно й результативно впровадження даного варіанта політики? *гнучкість*: чи прийнятий варіант є достатньо гнучким, щоб його змінювати відповідно до інших можливих ситуацій, або таким, що піддається вдосконаленню?

Західні дослідники на цьому етапі пропонують використовувати кількісні методи обрахування якомога більшої кількості аспектів і перспектив прийнятого варіанта політики, застосовувати механізми причинно-наслідкового моделювання і намагатися визначити якомога більше факторів, що перешкоджатимуть успішній реалізації політики.

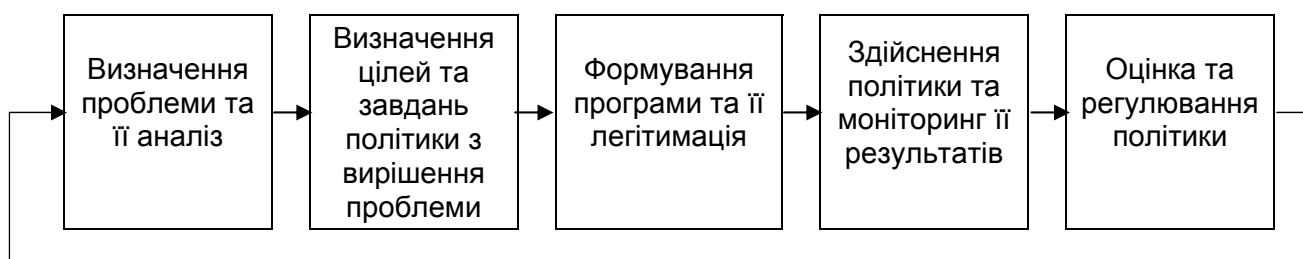
*Етап 4* - проектування політики. Після того як учасниками процесу прийняття рішень обрано найприйнятніший варіант впровадження політики та державним органом влади, до компетенції якого належить розв'язання даної проблеми, внесено її до порядку денного, це стає державною політикою. Відтепер орган державної влади повинен вирішити, яким чином він може впровадити цю політику. Для того, щоб розробити дієву модель політики, орган влади має визначити комплекс відповідних інструментів політики - законодавчого, організаційного чи фінансового забезпечення, а також організацій, що будуть її реалізовувати - державні, громадські або приватні.

*Етап 5* - впровадження політики та моніторинг. На цьому етапі політику впроваджують згідно з розробленою моделлю. Як вважається, найбільший успіх у впровадженні політики досягається за умови наявності балансу між системним та вдалим проектом політики та його результативним впровадженням. Під час впровадження прийнятої моделі політики необхідно проводити безперервний процес моніторингу, який закладає основу для комплексної процедури оцінювання ефективності впровадження політики.

*Етап 6* - оцінювання. Цей етап послуговує цілям визначення результативності впровадженої політики та закладання основи для вироблення та прийняття майбутніх рішень. При складанні плану оцінювання політики органи влади й виконавці мають продумати, як можна дані, зібрані для оцінювання, використати як основу для

вироблення й ухвалення рішень. Процес оцінювання - це розгляд конкретної державної політики на практиці як з огляду на її цілі, так і застосовані засоби для їх досягнення [124; 83].

Як видно, механізм впровадження політики має циклічний вигляд. Він визначається як шлях через встановлення суспільної проблеми до внесення її до порядку денного і вироблення альтернатив до подальшого впровадження. Потім через оцінювання результатів впровадження політики до формулювання наступної суспільної проблеми, вирішення якої потребує втручання державних органів влади.



*Схема „циклу політики” у функціональному вимірі*

Це - загальна схема розробки та реалізації державної політики, яка в кожному окремому випадку корелюється під впливом соціально-економічних та суб'єктивних чинників, визначення та врахування яких є обов'язковою умовою якісного розроблення політики та її ефективного впровадження.

Ключовими проблемами, що супроводжують розробку та впровадження державної політики, є наступні 1. Хто і як визначає цілі і розробляє державну політику? 2. Як здійснюється і хто оцінює результати державної політики? 3. Якою має бути політика держави в окремих сферах: соціальній, економічній, військовій, екологічній і т. ін.? 4. Які відносини складаються між різними учасниками процесу розробки державної політики і яке ставлення населення до офіційної державної стратегії і політичного курсу? [122, с. 217]

Проаналізуємо основні ймовірні перешкоди, що можуть виникнути на шляху розробки якісної політики.

До суб'єктів розробки державної політики належать: законодавчі (представницькі) органи влади; 2) органи виконавчої влади; 3) суб'єкти політичного процесу (партії, громадські об'єднання), групи інтересів та лобістські структури впливу.

У цьому трикутнику кожен елемент відіграє певну роль і справляє вплив на кожен із етапів розробки та впровадження державної політики. Залежно від специфіки проблем, вирішення яких потребує втручання держави, зазначені суб'єкти можуть спрямовувати свої зусилля на досягнення загальної мети або перебувати у стані “конфлікту інтересів”, коли кожна сторона прагне відстояти свої корпоративні інтереси.

В умовах сучасного українського суспільства саме конфлікт інтересів є найбільш актуальною проблемою в справі якісної розробки та ефективної реалізації політики.

На жаль, механізм взаємодії суспільства і влади в процесі прийняття державних рішень сьогодні є непрозорим. Комунікаційні канали впливу на органи державної

влади монополізовані найсильнішими групами тиску, а громадські інститути часто не в змозі донести свої інтереси до влади. В Україні з її нерозвиненою політико-правовою системою і недосконалою виконавчою владою домінування корпоративних інтересів у розробці державної політики стає однією з основних перешкод у підвищенні якості державного управління.

Переслідуючи свої корпоративні інтереси, фінансово-промислові та політичні групи використовують різні комунікаційні канали для вираження своїх вимог, переводячи їх у сферу політичної боротьби і прийняття державних рішень. Аналіз вад державного управління показує, що їх причини лежать у площині недосконалості механізму виявлення й узгодження соціальних інтересів у процесі розробки державної політики. У цьому плані особливої уваги вимагає вивчення ролі лобізму в розробці і здійсненні державної політики.

Можна визначити два способи репрезентації інтересів соціальних груп у системі державного управління. Перший, це - партійно-політичне представництво, яке реалізується через виборчий процес і формування законодавчих органів влади. І другий - реалізація інтересів суб'єктів соціально-економічної діяльності через вплив на прийняття рішень органами виконавчої влади. Таким чином, можна визначити лобізм у виконавчих органах влади і партійно-політичний (парламентський) лобізм.

Специфіка партійно-політичного лобізму полягає в проникненні зацікавлених груп у представницькі органи влади з метою їх використання для реалізації своїх корпоративних цілей. Практика роботи Верховної Ради показує, що багато в чому діяльність фракцій і, зокрема, профільних парламентських комітетів піддається впливу лобістів. На відміну від країн із сталою парламентською традицією, де парламентарії в основному обговорюють, приймають чи відхиляють урядові законопроекти, в Україні більше половини з них ініціюється самими законодавцями. Одним з наслідків такого перекосу стало перетворення комітетів Верховної Ради в об'єкт впливу могутніх лобістів, засилля корпоративних інтересів у законотворчому процесі. Звідси виникають серйозні труднощі в розробці державної політики, яка покликана виражати загальнонаціональні інтереси. Аналогічна ситуація часто спостерігається й у системі виконавчої влади, зокрема, у прийнятті урядових рішень.

Виходячи із специфіки українського суспільства доводиться констатувати, що зацікавлені фінансово-політичні групи ще тривалий час відчутно впливатимуть на формування державної політики як у виконавчій владі, так і в партійно-політичній сфері. У цьому плані одним із пріоритетних завдань підвищення якості розробки державної політики має стати завдання законодавчої регламентації діяльності груп інтересів зокрема і практики лобізму загалом.

Мета унормування впливу лобістських груп на процес розробки державної політики має полягати в адаптації вітчизняної системи державного управління до загальноприйнятих цінностей, що притаманні демократичним суспільствам. А саме державна політика має відповідати критеріям *прозорості, підзвітності, ефективності*. Для забезпечення розробки якісних моделей державної політики ці принципи мають бути покладені в основу діяльності державних інститутів.

У функціональному плані методологічними засадами, на які повинні орієнтуватися розробники державної політики, мають бути наступні:

- інструментарій розробки державної політики має оперативно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві і державі;

- фактологічний та методичний базис розробки державної політики повинен мати комплексний характер і розглядати проблему, вирішення якої потребує втручання держави у взаємозв'язку з іншими проблемами;
- проект державної політики має орієнтуватися на досягнення чітких результатів. Переважна кількість зацікавлених учасників процесу розробки та впровадження політики мають отримати беззаперечні докази ефективності прийнятого варіанта політики;
- проект державної політики повинен користуватися довірою населення.

Серед теоретико-методологічних засад неабияке значення має врахування просторо-часових “параметрів” формування політики. Специфіку цих вимірів потрібно враховувати з метою більш адекватного з'ясування змісту проблем, на вирішення яких націлений політичний проект.

Державна політика може розроблятися і реалізовуватися на кількох просторових і часових рівнях залежно від масштабу проблеми, що підлягає розв'язанню. Ці рівні визначають цілі і стратегію політики, інструментарій її реалізації, характер участі суб'єктів у політичному процесі, і, відповідно, критерії результативності.

Виділяють три рівні просторового охоплення державної політики:

- загальнодержавна політика, спрямована на вирішення проблем у масштабах усієї країни або макрополітичний рівень;
- політика націлена на вирішення проблем в окремих сферах суспільного життя або окремих регіонах країни. Це - умовний метарівень державної політики;
- мікрополітичний рівень розробки державної політики орієнтується на вирішення локальних проблем.

Аналогічно можна визначити три умовних часових рівні у розробці політики:

- стратегічний або довгостроковий проект державної політики, розрахований на тривалий час реалізації;
- тактичний або середньостроковий проект, розрахований на реалізацію впродовж одного або кількох років;
- оперативний або кон'юнктурний проект, мета якого в найкоротший часовий проміжок (як правило, не більше одного року) досягти бажаних результатів.

Залежно від специфіки просторових та часових “параметрів” реалізації політики суттєво змінюється і змістовні характеристики в її реалізації.

Так, довгостроковий стратегічний проект політики, як правило, розрахований на макрополітичний рівень, що реалізується в масштабах всієї країни і має на меті суттєві зміни в системі соціально-економічних відносин. Ефективність такої політики визначається через тривалий термін її реалізації. Прикладом такого проекту державної політики можуть слугувати Послання Президента України до Верховної Ради України, де викладені стратегічні напрями розвитку суспільства [34-38].

Середньостроковий проект може бути розрахований як на покращення ситуації в соціально-економічній ситуації в країні (прикладом тут може слугувати Програма діяльності уряду), так і на вирішення проблем в окремих сферах суспільного життя (до них належать різні цільові програми). Тут ефективність проектів має обраховуватися через однозначні показники економічного зростання або інші критерії, які б засвідчили переваги або недоліки реалізації політики.

Оперативний або кон'юнктурний проект політики розрахований на вирішення певної проблемної ситуації, обмеженої в просторі і часі. За українськими умовами до

таких проектів, як правило, відносять сумнозвісну практику “ручного управління”, коли консолідованими зусиллями урядових структур вирішується кризова ситуація.

## **2.2. Структура соціального середовища аналізу державної політики**

Аналіз політики здійснюється в певному середовищі, яке безпосередньо впливає як на саму процедуру збирання й узагальнення емпіричного матеріалу, так і на підготовку остаточних висновків. Тому, розглядаючи методологію політичного аналізу, необхідно реконструювати роль і значення того середовища, в якому він здійснюється.

Середовище значною мірою впливає на перебіг політичного аналізу, що відрізняє роботу політичного експерта від роботи вченого. Для останнього власне середовище наукового пошуку не має якого-небудь істотного значення. Цінність результатів наукового дослідження полягає саме в тому, що воно повинно бути максимально дистанційовано від соціокультурного “довкілля”, у контексті якого здійснювалося.

Навпаки, політичний аналіз має на меті суто прагматичну мету - вироблення найбільш оптимального плану дії конкретного суб'єкта в певній ситуації. Тому аналітик у своїй роботі повинен максимально враховувати вплив усіх складових (у тому числі ірраціональних) того середовища, в контексті якого відбувається політична активність його клієнта. На інструментальній специфіці політичного аналізу наголошує також М.Пол Браун. Зокрема, він зазначає, що “успішне проведення аналізу політики залежить від розуміння зовнішнього і внутрішнього оточення, ... від розуміння того, коли й де застосовувати різні аналітичні методи та від уміння пропонувати розв'язання проблем, які політики зможуть використати на практиці” [73, с. 21].

*Середовище аналізу політики* - це сукупність соціокультурних, організаційних та політичних чинників, які складають контекст аналітичної роботи і які безпосередньо або опосередковано впливають на роботу експерта. Середовище аналізу політики є ситуативною “величиною”. Його структура повністю залежить від специфіки проблеми, якою займається експерт. Однак існують загальні умови, які є характерними, зокрема, для роботи аналітика державної політики в Україні.

Розглянемо основні характеристики впливу середовища на хід аналітичної практики.

Рівень *політичної культури* у суспільстві є найбільш значущим інтегрованим чинником соціокультурного плану, який впливає на аналіз політики.

Робота політичного аналітика насамперед оцінюється конкретністю, поінформованістю, вмінням передбачати можливий перебіг подій. Професійному експерту найменше притаманне прагнення оперувати загальними бездоказовими судженнями. Водночас цей аналітичний прагматизм повинен вимагатися політичним класом. Ідеологічна упередженість, низький освітній рівень, невміння системно оцінювати ситуацію, диктат корпоративних, а подекуди й особистих інтересів - усі ці риси дуже часто заважають політичній еліті зрозуміти роботу аналітика.

Непоодинокі випадки, коли представники політичного класу вимагають від аналітика не об'єктивності, а підтвердження власних поглядів. З'ясування реального стану справ відходить на другий план перед прагненням досягти корпоративних цілей. Тут доречно навести коментар колишнього начальника радянської розвідки Л.Шебаршина щодо конфліктної ситуації, яка виникла через те, що він відмовився

дати політичному керівництву аналітичний висновок, який не відповідав наявній інформації, але який міг бути підтвердженням кон'юнктурно вигідного розуміння радянсько-китайських відносин: “Багато років розвідку, міністерство закордонних справ, усіх тих, хто в змозі думати і писати, змушували думати і писати так, як зручно начальству. Якщо думка начальства не збігається з реальністю, тим гірше для реальності. Останніми роками ми почали у роботі звільнятися від ненависної сервільності у формулюваннях, оцінках і висновках. Правда врятує країну і суспільство, так хай живе об'єктивність! Простодушні ми люди: боротьба за владу загострюється, в ній гарні всі засоби, і перекручування інформації, мабуть, саме безневинне з них” [407, с. 130].

Описана ситуація інтернаціональна. На підтвердження цього наведемо спостереження фахівця з політичної реклами Жака Сегела: “Хоч би про яку б країну йшлося, принцип “колегіального” керівництва скрізь працює однаково: тільки-но начальник скаже своє слово, як усі напередими його підтримують” [348, с. 148].

У даному випадку чинник впливу політичної культури вказує на вміння політика тверезо оцінювати ситуацію, чітко відмежовувати особисті інтереси від державних. Власне політичний експерт як професіонал може сформуватися тільки за умов високої політичної культури. Інакше він перетворюється на адвоката.

Політична культура - поняття, яке важко формалізувати. Якщо для країн з розвиненою демократичною традицією це передусім дотримання норм закону, то для українських реалій, де правова база, яка б регламентувала політичну діяльність, ще не сформована, з поняттям політичної культури пов'язується швидше за все дотримання цінностей суспільного блага. До таких можна віднести умову домінування національних інтересів над власною вигодою, установки на толерантність і коректність у політичній діяльності, уникнення конфронтаційності. Ознакою політичної культури є вміння відстоювати свої інтереси, використовуючи легітимні засоби.

Наступним чинником соціокультурного порядку, який впливає на аналітичну практику, є дихотомія *легітимності й авторитету* влади, яку обслуговує експерт.

В ідеалі, тобто в разі збіжності авторитету і легітимності, зміст поняття “інтереси держави” тотожний змісту поняття “національні інтереси”. Однак це лише ідеал. Це пов'язано з тими колізіями, які виникають у так званому конфлікті інтерпретацій, що означає “державний інтерес” для кожного окремого випадку. Так, з одного боку, представники державних політичних інститутів завдяки своєму статусу наділені безумовним правом інтерпретувати зміст державних інтересів щодо кожного окремого випадку, так само як і репрезентувати громадській думці найбільш прийнятні шляхи реалізації цілей державної політики.

Але часто ці інтерпретації мають низький рівень довіри та авторитету в населення. Ситуація, коли населення не розуміє владу, є майже повсякденним явищем для українського суспільства. Падіння авторитету державної влади, у свою чергу, сприяє виникненню загрози делегітимації державних інтересів. Усе це робить неефективною роботу політичного експерта. Він висуває програми, що не можуть бути реалізовані або реалізуються наполовину. Як наслідок державна політика стає несистемною і суперечливою. Відсутність політичної волі врешті-решт веде до того, що взагалі який-небудь більш-менш кваліфікований аналіз політики залишається незатребуваним. Ілюстрацією тут можуть бути слова А.Гальчинського: “Нині суспільство, політичне керівництво, усі розсудливі люди розуміють, що та модель реформ, якої ми дотримувалися, вже цілком себе вичерпала. ... У нас дуже часто існує

розходження між заявами, які ми робимо, і програмними документами, оприлюдненими в період з 1994-го і по 1999-й рік. До розробки відповідних стратегічних документів були причетні провідні вчені, політичні й ділові кола. Однак вироблені рішення “зависають у повітрі”, не маючи відповідної політичної підтримки” [141].

*Суспільна мораль* - наступний чинник соціокультурного плану, що впливає на політичний аналіз.

Активна політична діяльність спрямована на зміну соціальних відносин і тому часто конфліктує з нормами суспільної моралі. Сталі етичні норми, за допомогою яких суспільна мораль оцінює політичне життя, зазвичай є наслідком традиції і нібито самодостатніх, з погляду повсякденної свідомості, цінностей. Активна політика прагне зруйнувати цю ілюзорну самодостатність, встановити нові суспільні орієнтири і форми організації соціального організму. Природно, що новації, які порушують сталий порядок у суспільній думці, одержують негативну оцінку. “Як свідчить історичний досвід, часом люди, не усвідомлюючи цього, самі роблять такі вчинки, які врешті-решт сприяють підризу їхніх власних свобод ... нерідко позиції окремих людей чи соціальних груп, що виступають за прийняття того або іншого законодавчого акта або рішення, можуть бути засновані на емоціях, перекручено усвідомлених інтересах, незнанні реального стану справ і т. ін. У таких випадках завдання і відповідальність уряду й держави полягають у тому, щоб діяти, коли це необхідно, всупереч інтересам тих чи інших соціальних груп, партій, об'єднань, союзів, підприємств, корпорацій і т. п.” [403, с. 94].

Конфлікт політики і моралі є характерною ознакою перехідних суспільств, оскільки тут не сформовані ефективні механізми суспільного контролю над владою, стратегія державної політики часом нечітка і постійно змінюється, а корупція негативно позначається на господарській діяльності. Наприклад, чи відповідає моралі роздержавлення власності? Аргумент опонентів звучить приблизно так - державна політика приватизації аморальна, оскільки власники “прибирають до рук” ті матеріальні блага, що створювалися попередніми поколіннями.

Одним із досягнень політології XIX ст. стало звільнення науки від моралі. “Проголошена позитивістами нейтральність політичної науки призвела до того, що моральні аспекти політики були оголошені “особистою справою” учасників політичного процесу, які не мають ніякого відношення до політичного аналізу”, - пише К.Гаджиєв [140, с. 378]. Ця наукова традиція виходила з тієї установки, що пояснити розмаїття політичного життя можна тільки через реконструкцію причинно-наслідкових зв'язків, що лежать в основі одиничних подій. Такий детермінізм набув найбільш одіозної форми у доктрині історичного матеріалізму, коли всі політичні події сприймалися з позиції економічних інтересів їх учасників.

Є очевидним позитивний вплив цієї методологічної установки, яка вимагає чіткого “розведення” фактів від цінностей у поясненні політичних подій. За такого підходу суспільна мораль та етичні цінності видаються як певні суб'єктивні та ірраціональні нашарування в реалізації загальної історичної необхідності. Звідси етичні поняття або не беруться до уваги, або сприймаються як забобони. Згідно з цією методологією такі проблеми, як неправда і правда, не входять до компетенції політичного аналізу. Цю позицію красномовно висловив А.Франс, стверджуючи, що “з усіх пороків, небезпечних для державного діяча, самий згубний - чесність, оскільки вона штовхає на злочин”. Так, на думку польського політолога М.Запасника, “після здобуття незалежності економіки (від моралі. - О.В.) черга за повним відділенням

політики від моралі. Таке відділення стало нині необхідністю самого суспільного розвитку”. Відкидаючи спроби нав’язати політикам будь-які моральні обмеження, М.Запасник стверджує: “Політик... є ввічливою людиною, яка повинна брехати в інтересах своєї держави”, він не може бути людиною з “чистими руками, оскільки останнє зовсім несумісне з його професією” [184, с. 98, 102].

Варто розрізнити проблему моральної відповідальності політика і експерта, що його обслуговує. Предмет професійної відповідальності експерта - надати уряду альтернативне рішення проблем, що перешкоджають здійсненню прийнятої політичної стратегії. Моральна відповідальність експерта формулюється в питанні - чи доцільно обслуговувати ту політику, яка суперечить визначеним суспільним цінностям? Це непросте питання. Спробуємо схематично уявити найбільш типові випадки тих колізій, які тут можуть виникнути.

Перша ситуація - політика, що здійснюється, перебуває в єдності з існуючими нормами моралі. Тут професійна позиція експерта зводиться до ролі ідеолога та апологета певної політичної стратегії.

Друга ситуація - конфлікт політики і моралі. Тут експерт може або ігнорувати цей конфлікт виходячи з меркантильних міркувань чи відомчого корпоративізму (лояльність до свого роботодавця часто виступає умовою роботи експерта), або прагне запропонувати корекцію політичного курсу.

І, нарешті, можлива ситуація, коли політика опинилася у відкритій конфронтації з мораллю. У такому випадку експерт може прийняти деструктивну позицію стосовно такої політики, виступити на боці опозиції, намагатися залучити на свій бік громадську думку за допомогою засобів масової інформації.

Тому, хто професійно працює у галузі політичної аналітики, добре відомо, наскільки іноді буває важко говорити правду владі. Д.Веймер і Е.Вайнінг ретельно досліджують зміст етичного конфлікту між експертом та його клієнтом, який може мати, зокрема, такі форми: неофіційне обговорення зауважень, протест, організація витоку конфіденційної інформації, ультиматум, саботаж, відставка експерта [122, с. 38-52].

*Вплив конфлікту інтересів та цінностей на середовище аналізу політики.* Політичний аналітик працює в конкурентному і конфліктному середовищі. У своїх аналітичних викладах він змушений брати до уваги не тільки інтереси суспільства виходячи з власних уявлень про соціальну справедливість, але й інтереси тих організацій і навіть конкретних політиків, яким призначена його аналітична робота. Очевидно, що експерт, який зневажає інтереси своїх клієнтів, буде ними проігнорований. Також очевидно і те, що сліпа угода замовникам створює загрозу звинувачення з боку громадської думки у професійній нечесності.

В європейській політичній історії Платон став першою жертвою подібного конфлікту інтересів. Як відомо, філософа було запрошено до двору сицилійського правителя Діонісія з метою змінити на краще стан справ у державі. Однак під впливом оточення монарх побачив у порадах мудреця прагнення обмежити його владу. Якщо вірити легенді, Діонісій наказав продати Платона в рабство, з якого його визволили друзі.

Сьогодні ситуація мало змінилася, хіба що експертів їхні клієнти не продають у рабство. “У західних демократичних країнах на політичній кухні працює багато кухарів. Розподіл влади за конституцією чи традицією гарантує вибраним посадовим особам, урядовцям, законодавцям і суддям місце біля казанка” [122, с. 31]. Це



означає, що кожен діючий персонаж на політичній сцені дбає лише про власні інтереси, враховувати які повинен аналітик.

Окреслимо структуру інтересів цих суб'єктів. За інституційними ознаками можна визначити особистісні, групові (корпоративні), державні та суспільні інтереси. За характером репрезентації визначаються декларативні інтереси (які за допомогою засобів масової комунікації оприлюднюються з метою впливу на громадську думку) і “приховані” (ті, яких прагнуть досягти без повідомлення громадськості).

Розмаїття інтересів, яке існує в діяльності суб'єктів політичного процесу, позначається на поведінкових моделях, які панують у середовищі політичного класу. Зокрема, це може бути орієнтація на модель “співробітництва” з іншими учасниками політичного театру, “конкуренція” або “знищення”. Важливою також є позиція самого аналітика в різнопланових структурах інтересів. Залежно від того, чи виступає він у ролі “найманця”, чи вільного автора неабияким чином залежатимуть його аргументація та оцінки політики, що здійснюється.

Ось як Л.Пал формулює вплив зіткнення цінностей та інтересів суб'єктів політичного процесу на роботу експерта: “Кожна державна політика розробляється в політичному контексті виграшу для одних і програшу для інших. Нехтування цим згубне, але точний облік негативів і позитивів надзвичайно важкий. Зважування цих інтересів та оцінка їхньої значущості також потрібні. Експерт не може просто звести цінності до інтересів. У багатьох випадках посилення на етику або принципи - це просто “димові завіси” для приховування корисливих інтересів, а в інших - на карту поставлено справжні цінності, не пов'язані з будь-якими очевидними короткотерміновими вигодами. Якісний аналіз намагається враховувати ці особливості, навіть якщо їх не можна чітко окреслити” [288, с. 297].

Численні конфлікти інтересів і цінностей суб'єктів політичного процесу руйнівні впливають на суспільне життя України. В умовах відсутності дієвих механізмів громадського контролю, прозорості та демократичних традицій ухвалені рішення часто відображають інтереси лише окремих груп, нехтуючи інтересами суспільства.

Про масштаби негативного впливу цього конфлікту свідчить, наприклад, практика надання різного роду податкових та фінансових пільг суб'єктам підприємницької діяльності. Так, за підрахунками на травень 2001 р., загальна сума прибутку, що не отримана Державним бюджетом за останні роки в результаті надання юридичним особам податкових і фінансових пільг, становила 35 млрд грн. Для порівняння: Державний бюджет на 2001 р. склав 42 млрд грн. Останнім ефектним жестом уряду В.Ющенка було скасування 259 постанов попередніх урядів, які надавали різні пільги. На травень 2001 р. 10% території України становили вільні економічні зони, де також діяли пільгові умови [239, с. 9].

*Особливості впливу міжнародної спільноти на середовище державної політики.* Слабкість соціально-економічних ресурсів суспільства сприяє тому, що міжнародна спільнота виступає суттєвим фактором впливу як на формування державної політики в Україні, так і на її здійснення. Яскравим прикладом тут може бути роль міжнародних фінансових організацій, насамперед Міжнародного валютного фонду. Нагадаємо, що критика впливу МВФ на український уряд була чи не головним аргументом у президентській виборчій кампанії 1999 р. “Реформи в Україні здійснюються за вказівкою МВФ”, “міжнародному капіталу вигідна економічна криза в Україні”, “політичне керівництво країни реалізує волю МВФ, а не інтереси

України”, - ось далеко не повний перелік гасел, поширених у політичній лексичі напередодні виборів-99.

Слід зазначити, що на згубний вплив міжнародних фінансових організацій при здійсненні державної політики вказують не тільки представники лівої опозиції. “Модель економічного розвитку, запропоновану МВФ, відкинули практично офіційно - і не тільки в усьому світі, але навіть і у нас. Але досі не пролунало жодної відповідної заяви від наших реформаторів при владі. Виникає закономірне запитання: чому модель МВФ у нас так “прижилася”? Вважаю, що відповідь, по-перше, у можливості миттєвого збагачення владних прошарків, а, по-друге, в її простоті. Адже владним структурам залишається “диригувати” монетарними важелями”, - стверджує Ю.Пахомов [249].

Вплив міжнародної спільноти спостерігається не тільки в економічній, а й у правовій, культурній, освітній, інформаційній сферах. Так, вкрай різкою була реакція європейського співтовариства на проведення 16 квітня 2000 р. Всеукраїнського референдуму. Як відомо, саме завдяки тиску Венеціанської комісії Ради Європи було визнано неконституційними ряд питань, що виносилися на референдум. Політичний клас в Україні постійно відчуває на собі тиск у процесі правової реалізації результатів референдуму. Але кульмінації вплив міжнародної спільноти на внутрішньополітичний процес досяг у 2004 р. під час помаранчевої революції. Організація круглого столу за участю представників Заходу допомогла уникнути відкритого силового протистояння і знайти вихід із конфлікту - провести так званий третій тур голосування.

Водночас не варто і перебільшувати значення міжнародного втручання у внутрішні справи. Псевдоромантичне поклоніння перед “цивілізованим” західним суспільством не може замінити завдання формування сталих ціннісних і смислових структур національної ідентичності. Варто також звернути увагу на те, що подекуди тиск міжнародної спільноти на українську політику здійснюється з метою досягнення своїх як економічних (встановлення ввізних квот на українську сировину), так і політичних цілей (приклад - вимушена відмова України від так званого “Бушерського контракту”).

Водночас було б помилкою вважати, що вплив міжнародного співтовариства на державну політику є тільки негативним.

У Меморандумі Світового банку про економічний розвиток України за 1999 р. “Україна: відновлення на засадах справедливості”, зокрема, говориться, що “Процес спільного з українською стороною написання Меморандуму з економічного розвитку України виявив високий рівень консенсусу щодо викладених далі стратегічних рекомендацій. З огляду на таку єдність поглядів ми повинні запитати, чому залишається зробити так багато? Чому процес реформ такий повільний і неповний? Основними причинами є інерція, зацікавленість у збереженні status quo, а також брак інституційних потужностей” [367].

Сучасна міжнародна ситуація надає українській політичній еліті шанс збудувати ефективну державну політику. Синдром “розчарування” Заходом, який виник головним чином внаслідок невміння впроваджувати ефективну державну політику, не повинен вести до самоізоляції. На порядку денному стоїть завдання формування та здійснення такої державної політики, яка б унеможливила розходження між Україною та її західними партнерами за економічними, соціальними та культурними ознаками.

### 2.3. Механізми прийняття політичних рішень

Під політичним рішенням розуміють “політичну дію інформованого суб’єкта влади для реалізації певної мети, що передбачає оптимізацію зовнішніх та внутрішніх умов функціонування даного суб’єкта і визначення перспектив його подальшого розвитку” [298, с. 303].

Процес прийняття рішень в українській політичній сфері можна класифікувати за ознаками участі суб’єктів політичної діяльності, за змістом та за часовим виміром. Політичні рішення за ознаками *участі суб’єктів політичної діяльності* - це рішення, які приймаються Президентом України, Верховною Радою України, Конституційним Судом, політичними партіями або громадськими об’єднаннями політичного спрямування. З огляду на це політичні рішення можуть бути *юридичні*, тобто такі, що відображені в законах, постановах, розпорядженнях легітимних суб’єктів державної влади. Юридичні рішення є обов’язковими до виконання всіма громадянами та інститутами держави. Політичні рішення можуть бути також *неюридичними*, тобто такими, що відображені в деклараціях, зверненнях, програмах, заявах, які прийняті учасниками політичного процесу, що не є державними установами (партіями або громадськими об’єднаннями) і розраховані лише на членів цих організацій. Ці рішення не мають загальнообов’язкового державного статусу до їх виконання.

За *змістом* політичні рішення поділяються на ті, що сприяють досягненню *раціональних політичних цілей*, і ті, що приймаються як *самоціль* у контексті поточної кон’юнктури. У першому випадку йдеться про ті рішення, які приймаються на підставі раціональної поведінки суб’єктів політичного процесу. Для їхнього прийняття необхідні чіткий розрахунок всіх обставин, прогноз щодо соціально-економічних наслідків втілення цього рішення, а також впевненість у тому, що на даний момент саме це рішення є найоптимальнішим. Прийняття рішення, яке є самоціллю, відбувається тоді, коли суб’єкт політичної дії керується ірраціональними ідеологічними (або психологічними) мотивами. Політичне рішення у цьому випадку є результатом потреби в декомпенсації соціально-психологічних комплексів або наслідком ірраціонального образу власної соціально-історичної ролі. Ілюстрацією таких випадків є численні звернення та заяви, що приймаються радикальними угрупованнями як лівого, так і правого спрямування. Низку постанов Верховної Ради України також можна віднести до такого типу політичних рішень. Як правило, вони приймаються в атмосфері конфліктного розвитку подій або з популістських міркувань.

За *часовим виміром* політичні рішення можна класифікувати відповідно як: *стратегічні*, тобто такі, що розраховані на довготривалий термін (наприклад різного роду концепції та програми); *тактичні*, тобто такі, які прийнято з розрахунку балансу сил на середньотривалу перспективу; *кон’юнктурні*, тобто такі, які приймаються з метою реклами, задоволення вузькокорпоративних інтересів або як засіб відкритого тиску на опонентів.

*Причини прийняття політичних рішень* можна розглянути таким чином: перша група причин пов’язана з розподілом матеріальних та фінансових ресурсів. Тобто це політичні рішення, прийняті як результат задоволення конфліктів матеріальних або фінансових інтересів окремих політиків, відомчих, регіональних або галузевих груп тиску; друга група причин пов’язана з боротьбою за позиції в структурах виконавчої та законодавчої влади; також до прийняття політичних рішень спонукає зіткнення історико-культурних та ідеологічних цінностей у політичному середовищі. Зокрема,

це рішення, пов'язані з конфліктом партійних ідеологій; сюди також відносять ті рішення, що виникли на тлі конфлікту політичних сил лівої та правої орієнтації; боротьба концепцій стосовно майбутнього розвитку країни.

Структуру *учасників процесу прийняття рішень* представимо так: носії вищої політичної влади в суспільстві, тобто ті, хто входить до так званого “ситуативного класу” (термін Р.Дарендорфа), до повноважень яких належить право приймати рішення щодо питань забезпечення національних інтересів та інтересів головних соціальних (політичних) груп у суспільстві; умовна “спільнота впливу” на ситуативний клас у прийнятті рішень (аналітична спільнота, лобістські групи тиску); спільнота виконавців рішень (передусім це апарат центральних або місцевих державних органів влади, в окремих випадках - певні професійні, національні або соціальні групи); чинник присутності анонімного “третього учасника”, який опосередковано впливає на процес прийняття рішень. Це можуть бути соціальна, професійна або етнічна група, державні інститути, громадська думка, міжнародні організації.

У процесі прийняття політичного рішення потрібно ідентифікувати його *контекст*, під яким розуміють сукупність реальностей (історико-культурних, психологічних, ціннісних), які не підлягають однозначній формалізації. Тут доводиться мати справу з реаліями, які, образно кажучи, “мовчазно” впливають як на учасників, так і на процес прийняття політичного рішення. Контекст прийняття рішень, як правило, можливо реконструювати тільки як загальну сумарну величину, як тло або як “дух часу”. Завдання політичної герменевтики (дисципліни, яка у вітчизняній політичній науці ще не отримала свого належного розвитку) - реконструювати саме такі контексти прийняття політичних рішень.

Зазначимо основні *контекстуальні умови*, які мають неабиякий вплив на прийняття рішень в українській політиці. До них відносять *психологічні* та *історико-культурні* чинники.

До історико-культурних належать: загальна історична ситуація, у контексті якої приймається дане рішення; структура “балансуючих противаг” у суспільстві, тобто розстановка політичних сил; чинне законодавство або легітимні механізми реалізації владних повноважень; специфіка духовної ситуації історичного моменту, а саме ідеологічні та міфологічні компоненти прийняття рішень; чинник традиції, тобто вплив попередніх форм політичної організації суспільства і досвід (позитивний або негативний) раніше прийнятих рішень. Психологічні характеристики представників “ситуативного класу” визначають такі чинники: життєвий досвід політиків, їхній культурний та освітній рівень.

У діях *спільнот впливу* на ситуативний клас визначаються: механізм організаційного формування представників “спільноти впливу”; їхній освітній та культурний рівень; особливості процесів збирання, аналізу й передачі інформації “на гору”; характеристика “зворотного інформаційного зв'язку”; ступені свободи “ситуативного класу” від “спільноти впливу”. Також визначається характер формування спільноти виконавців; особливості механізму, який обирає виконавець для імітації виконання або фальсифікації ефективності результатів прийнятих рішень у разі, коли вони суперечать інтересам виконавця або не відповідають реальним проблемам суспільства.

Можна визначити наступні етапи прийняття політичних рішень: 1-й етап - відслідковування існуючих або можливих конфліктних (проблемних) ситуацій, складання прогнозу розвитку конфлікту (негативних наслідків невирішеності

проблеми), визначення можливостей сторін, які беруть (або можуть взяти) участь у конфлікті; 2-й етап - формування концепції політичного рішення, збирання аналітичної інформації, консультації з експертами, створення переговорного механізму між представниками конфліктуючих сторін; 3-й етап - процедура прийняття рішення, яка передбачена чинним законодавством; 4-й етап - організаційне забезпечення виконання прийнятого рішення; 5-й етап - корекція прийнятого рішення під час його втілення, у разі необхідності використання судово-правових механізмів для врегулювання спорів, що виникають; проведення судових або парламентських слухань щодо контролю над втіленням або оптимізації змісту рішення.

Структура *інформаційного забезпечення* прийняття політичних рішень в українській політиці має багаторівневий вигляд. Найбільш відкритою формою інформаційного забезпечення є моніторинг ЗМІ (як українських, так і зарубіжних). Далі назвемо інформацію, яка надходить від соціологічних служб і стосується моніторингу оцінок громадської думки населення щодо поточних політичних та соціальних проблем, а також інформацію, яка збирається міністерствами, відомствами та місцевими органами влади. Насамкінець, це неформальна інформація, яка отримується в результаті спілкування політиків та експертів між собою, обговорення поточних проблем на круглих столах, семінарах або наукових конференціях.

Стосовно інформаційного забезпечення процесу прийняття політичних рішень можна відзначити рішення, прийняті в умовах повної інформаційної визначеності. Існують рішення, прийняті в умовах інформаційної невизначеності. Вони приймаються в умовах домінування якогось одного інформаційного джерела або в разі використання недостовірної інформації.

У прийнятті політичних рішень суттєву роль відіграють “групи тиску”, які переслідують власні корпоративні та політичні інтереси. У цьому плані доречно викласти загальну схему технології впливу таких “груп тиску” на хід прийняття рішень Верховною Радою. Ця схема має наступний вигляд:

1. Самостійна розробка законопроекту з тим, щоб його вніс на розгляд Верховної Ради України суб’єкт, що має право законодавчої ініціативи згідно з Конституцією. Сюди також належать підготовка і внесення на розгляд альтернативного законопроекту (зміст якого влаштовує “групу тиску”) через “свого” депутата.

2. Включення свого представника до робочої групи з підготовки законопроекту.

3. Маніпуляція інформаційними джерелами. Надання або тенденційної інформації про стан проблеми (використання так званого ефекту “замовчування”), або тенденційної інтерпретації самої проблеми. Сюди також належить і організація в ЗМІ інформаційних кампаній з метою маніпуляції тих політиків, які беруть участь у прийнятті рішення.

4. Процедура внесення поправок на етапі першого і другого читання через ангажованих депутатів.

5. Вплив на керівництво парламентських комітетів або на “ключових” депутатів (тих, хто “веде” законопроект, керівників фракцій і груп, просто депутатів, які є лідерами громадської уваги). Цей вплив може бути як легальним, так і сублегальним. Діапазон цього впливу дуже великий: від інформаційної “обробки” до пропозиції взяти участь у частині прибутку від даного законопроекту або інших комерційних проектів аж до прямого підкупу.

6. Налагодження відповідних стосунків в апаратах парламентських комітетів. Від апарату комітетів значною мірою залежить швидкість проходження законопроекту.

7. Звернення до вищих державних посадових осіб - Президента України, Прем'єр-міністра, Голови Верховної Ради - щодо доцільності (або недоцільності) прийняття даного закону. До цього додається відповідна робота в апаратах Секретаріату Президента України, Кабінету Міністрів або комітетів Верховної Ради, щоб дане звернення пройшло необхідну експертизу і якнайшвидше потрапило в поле зору вищих посадовців.

Нерозвиненість громадянського суспільства є причиною того, що діяльність суб'єктів політичного процесу набуває невластивих їм рис, а саме: подекуди вони виконують роль груп підтримки регіональних та галузевих еліт або відомчого істеблшменту. Неструктурованість політичної сфери суспільства призводить до того, що в процесі прийняття політичних рішень вирішальну роль подекуди мають саме лобістські групи. Наявність "тіньової" економіки, слабкість (у політичному вимірі) середнього та малого бізнесу та вплив могутніх фінансово-промислових груп в економіці "забезпечують" функціонування "тіньових" механізмів прийняття політичних рішень. Таким чином, "ефективна" політика часто буває "непублічною", тобто закритою для громадської думки, й "тіньовою", тобто такою, яка виникла на підставі закритого для публічного обговорення узгодження інтересів.

Тому окрему увагу слід приділити розгляду середовища аналізу та формування державної політики.

#### **2.4. Структура та функціональні особливості механізмів впровадження державної політики**

Не потребує додаткових доказів відома істина, що добре продумана і розроблена програма політики не приносить очікуваних результатів у разі її незадовільного виконання. Тому неможливо відокремити проблеми планування і розробки державної політики від механізмів її реалізації.

Ця обставина є вельми актуальною для сучасного українського суспільства. Часто доводиться чути, що в Україні ухвалюється багато добрих програм, але вони не реалізуються. Втім очевидно, що найважливішим фактором успіху у впровадженні політичної програми є якість не тільки розробки її концепції, але й чітко продуманий механізм впровадження. Тому часто використовується навіть термін "реалістичність рішення", який вказує, що на етапі розробки проекту має бути розрахована ймовірність реалізації всіх запланованих заходів з урахуванням впливу різних факторів, які сприяють або заважають здійсненню політики.

Невід'ємною ознакою успішності програми державної політики є її втілення в життя. Втім саме це є найвразливою рисою сучасного стану державної політики в Україні.

Експерти Міжнародного центру перспективних досліджень визначають такі вади чинної практики впровадження державної політики:

- відсутнє чітке розмежування політичних документів, які готують політичні партії та президент і які мають визначати стратегію розвитку держави, і професійних урядових програмних документів на виконання цієї стратегії;
- система документів політики не є продуманою, її запровадження відбувалося окремими, часто не пов'язаними одне з одним, рішеннями. При цьому учасники процесу не завжди беруть до уваги міжнародний досвід;

- стратегічні документи та програми погано узгоджуються з політичним циклом. Документи, що їх затвердили попередніми роками представники різних гілок законодавчої та виконавчої влади, часто не відповідають пріоритетам Програми діяльності уряду;
- вироблення документів державної політики ніяк не пов'язано з бюджетним плануванням;
- у державі порушують принцип цілісності, який потрібно дотримуватися шляхом складання взаємоузгоджених програмних документів та прогнозів економічного й соціального розвитку України, окремих секторів економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко-, середньо- та довгострокові періоди;
- не здійснюється координація державної політики як спеціальна функція Секретаріату Кабінету Міністрів [126].

Отже, розглянемо більш детально коло проблем, пов'язаних із структурою та функціональними особливостями механізму впровадження державної політики.

*Реалізація державної політики* - це процес досягнення поставлених у програмі державної політики цілей, в якому беруть участь різні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та інститути громадянського суспільства.

Складовою частиною здійснення державної політики є визначення механізму її реалізації, який включає сукупність засобів, методів і ресурсів, що забезпечують виконання запланованих заходів відповідно до поставлених завдань. Механізм реалізації складається з комплексу заходів: організаційно-управлінських; нормативно-правових; фінансово-економічних; соціально-психологічних.

Існують *три методологічних підходи* до проблеми реалізації державної політики, що розглядають цей процес з різних позицій.

*Перший* розглядає реалізацію політики як *лінійний процес*. При цьому основними організаційними умовами успішного виконання є: 1) ясні цілі діяльності і стандарти виконання функцій учасниками реалізації програми; 2) наявність необхідних ресурсів: фінансових, матеріальних, інформаційних, людських тощо; 3) наявність ефективних організаційних структур; 4) розроблені правила, процедури й інструкції, що координують і регламентують діяльність організацій і їхні відносини з владними структурами, які беруть участь у реалізації програми; 5) розвинуті комунікації і система координації діяльності різних структур, що залучені в процес впровадження політики, у тому числі наявність мотивованого і кваліфікованого персоналу.

*Другий* розглядає реалізацію політики як комплекс дій різних державних структур, пов'язаних з *адаптацією* всіх учасників, насамперед вищих керівників, протягом здійснення політики до умов і завдань, що приходиться вирішувати, з умінням погоджувати свої інтереси і формувати партнерські відносини. Тут велику роль відіграють інформаційні системи і канали зворотного зв'язку, що дають змогу дізнаватися про проміжні результати, отримані під час реалізації програми, і на їх основі регулювати свою діяльність виходячи з визначених схваленою програмою цілей.

*Третій* підхід полягає в тому, що реалізацію політики можна представити як *діяльність* за визначеними правилами, які формуються учасниками впровадження політики. Додержання цих правил при розробці проекту та його виконанні дає змогу визначати роль кожного учасника і більш оптимально реалізовувати мету програми. Важливе значення в цьому випадку має організаційна культура, що існує в

організаціях, які беруть участь у реалізації програми, і характер відносин між їх членами [151, с. 237].

Як видно, процес реалізації програми державної політики є суперечливою і складною діяльністю різних учасників політичних і адміністративних відносин. Таким чином, ефективність реалізації програми залежить не тільки від реалістичності поставлених цілей, але й від взаємодії всіх учасників і організаторів процесу впровадження державної політики.

*Умови реалізації державної політики* - це фактори середовища, які перешкоджають або сприяють реалізації державної політики.

Для ефективної реалізації схваленої програми державної політики потрібне виконання необхідного мінімуму *макрополітичних умов*. А саме:

1. Впровадження програми державної політики повинно мати чітке політико-правове забезпечення.

2. Інституційна спроможність виконавця програми. Орган влади, визначений як виконавець прийнятої програми, має володіти необхідними ресурсами (фінансовими, організаційними, інформаційними) і кваліфікованими кадрами.

3. Програма державної політики повинна мати високий рівень довіри і підтримки в середовищі тих соціальних і професійних груп, які підпадають під дію цієї програми.

4. Програма державної політики не повинна провокувати соціальні конфлікти. Її реалізація не має надавати преференції якимось соціальним, професійним або бізнесовим групам на шкоду суспільним та державним інтересам.

Наведемо *загальноуправлінські принципи впровадження державної політики* [151, с. 111-175]:

◆ Рациональна організація управлінських процесів, належне забезпечення ресурсами та інформацією), наявність (оптимальність шляху проходження управлінської інформації), гнучкість у вирішенні “нештатних” проблем.

◆ Ресурсозбереження, можливості до вирішення проблем з мінімальними витратами ресурсів (людських, інформаційних, фінансових, матеріальних).

◆ Програмно-цільовий підхід: орієнтація програми на кінцевий результат, наявність зв'язку з іншими програмами, розуміння програми як цілісного об'єкта управління, системний розгляд процесу управління програмою на всіх її стадіях, створення відповідної організаційної системи управління програмою на базі окремого органу влади, використання методів аналізу та оцінки обґрунтування рішень на етапі його впровадження.

◆ Оптимальність - вибір найкращого варіанта з можливих. Тут розрізняють так звану сувору оптимальність, яка досягається за допомогою економіко-математичного або соціально-математичного моделювання, та спонтанну оптимальність - вибірковість, що ґрунтується на мінімізації економічної діяльності.

◆ Наявність у виконавців особистого досвіду управлінської діяльності.

◆ Наявність чітко вираженої соціальної відповідальності в оцінюванні результатів виконання програм.

◆ Принцип первинності стратегії, коли організаційні структури будуються під реалізацію стратегії програм.

У практиці державного управління залежно від масштабу проблем, на вирішення яких спрямовані програми, визначають *стратегічні, регіональні і галузеві (міжгалузеві) цільові програми*.



Кожна з цих програм розрізняється за такими змістовними ознаками, як суб'єкт авторства; проблема, на вирішення якої орієнтована програма; статус виконавців; характер відповідальності.

Стратегічні програми державної політики направлені на фундаментальні зміни в розвитку суспільства. Наслідком реалізації стратегічних програм є зміни в соціально-економічній та політичній системах суспільства. Прикладами стратегічних програм можуть слугувати державна політика на європейську інтеграцію, програми боротьби з бідністю, розвитку малого і середнього підприємництва тощо. Суб'єктами авторства цих програм виступають президент, уряд, парламент. До учасників процесу реалізації, крім цих вищих органів державної влади, долучаються провідні політичні сили. Відповідальність за виконання стратегічних програм - політична. Тобто по завершенню виборчого циклу населення через підтримку (або невідтримку) учасників політичного процесу під час голосування визначає результативність виконання такого роду програм.

Регіональні програми державної політики спрямовані на зміни соціально-економічного становища в певному регіоні. Ініціаторами таких програм виступають центральні й регіональні органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування. За виконання цих програм існує політична і адміністративна відповідальність. Перша здійснюється у рамках виборів до органів місцевого самоврядування, коли жителі регіону мають можливість висловити довіру (або недовіру) тим політичним силам, які на регіональному рівні здійснювали політичні програми. Адміністративна відповідальність передбачає контроль з боку уряду за виконанням схвалених регіональних цільових програм.

Галузеві (міжгалузеві) цільові програми державної політики орієнтовані на зміни соціально-економічної ситуації в окремих секторах економіки та суспільного життя. Ініціаторами таких програм виступають центральні й регіональні органи виконавчої влади, а в разі потреби й органи місцевого самоврядування. Учасниками реалізації програм є центральні й регіональні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а в разі необхідності й громадські галузеві організації (наприклад профспілки). Відповідальність за виконання галузевих цільових програм має здебільшого адміністративний характер.

Незважаючи на розмаїтість програм державної політики, існують загальні критерії, які необхідно враховувати при введенні програми до порядку денного. Зокрема, це визначення значущості заходів програми для країни, регіону або певної сфери суспільного життя; фактор новизни та ефективності запропонованих програмних заходів; неможливість вирішення проблем, на які орієнтується програма за допомогою ринкових механізмів саморегуляції; необхідність цільової координації міжгалузевих зв'язків у ході реалізації програмних заходів.

Якщо проаналізувати стан справ із реалізацією державної політики в Україні, то можна виділити кілька проблем, з якими доводиться стикатися на практиці. По-перше, у ході реалізації схвалених програм вдається досягти лише частину задекларованих цілей. Деякі програми загалом залишаються на папері. По-друге, у реалізації політики бере участь багато різних організацій, соціальних груп і політиків, що ускладнює процес координації їхньої роботи. Крім того, кожен із учасників процесу реалізації має різні цінності і мотиви, що подекуди є причиною багатьох непорозумінь та конфліктів. По-третє, негативний вплив на реалізацію державних програм справляє нестабільність і невизначеність політичної ситуації в країні.

Звичайно, що чим радикальніше і масштабніше перетворення, тим сильніше опір у впровадженні такої державної політики, вище ризик, складність і невизначеність результатів. Тому найбільша кількість проблем у впровадженні політики виникає у разі здійснення великих нововведень, які вимагають ретельної підготовки і створення належних умов для успішного впровадження.

Суб'єкти програми державної політики, зацікавлені в її реалізації, мають регулярно одержувати достовірну інформацію про процеси, що супроводжують виконання програми. Для цього потрібно сформувати систему моніторингу, основним завданням якої є контроль за процесом впровадження і виявлення причин імовірних збоїв у реалізації програми, а також прийняття своєчасних заходів для нейтралізації таких перешкод.

*Моніторинг реалізації програми державної політики* - це спеціальна система управління, пов'язана з одержанням і аналізом інформації, яка включає наявність механізму реагування на зовнішні загрози та ймовірні відхилення в процесі реалізації програми.

Такий моніторинг повинен містити в собі наступні складові:

- інформаційну систему - збирання, обробку і систематизацію необхідної інформації про хід реалізації програми;
- аналітичну систему, мета функціонування якої полягає в аналізі отриманих даних, оцінки ризиків та ефективності виконання програми, складанні прогнозів і рекомендацій з корекції прийнятої програми. Такі рекомендації у вигляді оперативної інформації або аналітичних доповідей надходять до керівника або організації, які мають повноваження з ухвалення рішення щодо корекції впровадження програми;
- управлінська систему, під якою розуміється інституційна спроможність прийняття оперативних управлінських рішень з координації впровадження в життя програми, реалізація аналітичних і прогнозних рекомендацій, прийняття, у тому числі, і політичних рішень щодо здійснення програми.

Одним з основних елементів процесу впровадження державної політики, на який, на жаль, не звертають достатньої уваги політичні й державні керівники, є оцінка її реалізації.

*Оцінка реалізації державної політики* - це сукупність механізмів і методів з вивчення фактичних результатів впровадження програм державної політики. Головна мета оцінки полягає в тому, щоб зібрати дані і провести аналіз інформації про кінцеві чи проміжні результати впровадження політики, а потім використовувати їх для вдосконалення політики, підвищення якості прийнятих рішень, передбачення наслідків політики тощо.

Існують різні типи оцінок різноманітних аспектів і сторін державної політики, а також дій залучених учасників. До основних типів оцінок державної політики належать: 1) оцінка процесу реалізації; 2) оцінка результатів; 3) оцінка наслідків; 4) оцінка економічної ефективності [109, с. 240].

Вибір типу оцінки й методів проведення оціночних досліджень пов'язаний з кількома обставинами, що залежать від таких факторів, як: мета оцінки; інтереси організації або окремої групи; політичні умови; наявність необхідних ресурсів для здійснення оціночного дослідження.

Планування і проведення роботи з оцінки результатів державної політики в певній суспільній сфері вимагають відповіді на низку складних методологічних проблем, серед яких можна назвати вибір показників, застосування кількісних і

якісних оцінок, забезпечення точності й об'єктивності проведення оцінок, використання результатів оцінних досліджень тощо.

Оціночні дослідження можуть проводитися на всіх етапах впровадження державної політики, у тому числі і до початку її реалізації. У цьому випадку вони мають прогностичний характер. Наприклад, коли треба визначити наслідки реалізації різних альтернативних варіантів програм. Дані дослідження дають змогу перевірити теоретичні основи і передумови розробки програми, ефективність усіх елементів програми і результативність альтернативних варіантів.

Усі форми оціночних досліджень можна розділити на дві групи.

1. Наукові дослідження. При цьому використовуються різні наукові методики, що застосовуються при вивченні різноманітних соціальних явищ. Вони дозволяють одержати достовірну і повну інформацію, але вимагають багато часу, грошей і залучення кваліфікованих фахівців. Найчастіше застосовуються наступні методи: соціологічні опитування (анкетування й інтерв'ювання); експертні оцінки; моделювання.

2. Традиційні форми. У реальному житті найчастіше застосовують традиційні форми оцінок, які наближені до політичного чи адміністративного контролю, за ходом прийнятих рішень. До таких методів відносять: парламентські слухання; звіти державних керівників; роботу контрольних комісій; державний аудит; розробку бюджету [151, с. 249].

Незважаючи на різноманітність у підходах і методах, загальна схема таких досліджень полягає у прагненні визначити стан предмета або сфери суспільного життя до і після впровадження політики. Тут виникає багато питань методологічного порядку: як і в яких показниках вимірити зміни, які відбулися? чи є вони наслідком проведених заходів або викликані іншими причинами? наскільки оціночні дослідження є об'єктивними і не залежать від політичних або суб'єктивних уподобань?

У цьому плані доцільно навести деякі методологічні установки в оцінки впровадження державної політики:

- оцінка виконання програм включає вивчення методів управління, здатності і можливості організаційних структур впоратися з поставленими завданнями, здатності мобілізувати наявні ресурси, компетентності керівників і службовців;
- оцінка результатів політики орієнтує на вивчення того, якою мірою були виконані поставлені завдання, чи вдалося здійснити заплановані заходи і досягти відповідних показників;
- оцінка наслідків впровадження програми є найбільш складним типом оцінки, хоча її часто використовують, особливо при проведенні виборчих кампаній з метою критики політики уряду. Труднощі полягають у тому, що наслідки впровадження політики можуть проявитися не відразу, а через певний проміжок часу, іноді досить тривалий. До того ж існують такі напрями державної політики, де дуже складно в кількісних показниках виразити її наслідки;
- оцінка економічної ефективності проводиться на підставі двох методів: витрати - вигоди; витрати - ефективність. Вона дає змогу визначити, наскільки раціонально були витрачені відповідні ресурси, виділені під дану програму.

Розрізняють “явні та приховані цілі” оцінювання (див. 124). Серед цілей оцінювання можна виділити, зокрема:

- відстрочення прийняття рішення - пошук способу відкласти (“затягнути”) термін прийняття рішення. Тобто використання оцінювання замість бюрократичного створення комісії та очікування звіту її роботи;
- уникнення відповідальності, коли оцінювання застосовується для запобігання відповідальності перед групами інтересів чи представниками лобі;
- “димові завіси” - оцінювання як видимість наукового дослідження й засіб надання легітимності “достроково” прийнятому рішення;
- зв’язки з громадськістю - оцінювання стають засобом самореклами, тобто пропагування перспективності й успішності якого-небудь напряму політики. Результати оцінювання поширюються серед “перспективно необхідних” клієнтів-замовників;
- “окозамилування” - спроба обґрунтувати неефективну політику шляхом штучно створених (спеціально дібраного й систематизованого матеріалу) результатів оцінювання;
- “фарбування фасаду” - спеціальне приховування негативних результатів, оцінювання та презентація виключно позитивних наслідків без будь-якої об’єктивності.

Систематичне оцінювання використовується також для: виправдання та легітимізації вже прийнятих рішень; відстоювання політики перед спонсорами, громадськістю, виборцями; уникнення дискусій щодо майбутніх напрямів політики [124, с. 55-61].

Після проведення оцінювання й представлення її результатів можливе прийняття різних рішень, які впливають на подальшу долю програми. Звичайно існує кілька варіантів, зокрема, прийняття рішення щодо подальшого продовження програми, констатація необхідності завершення програми, модифікація програми, насамкінець припинення впровадження програми у разі її незадовільної реалізації.

Підтримка програми політики можлива у формі політичної, матеріальної або інтелектуальної допомоги її ініціаторам. Якщо з’ясується, що результати впровадження програми відрізняються від первісних цілей, але доцільність проведення даної програми політики не викликає великих сумнівів, то здійснюється регулювання і коригування політики.

Крім того, при ухваленні рішення щодо продовження або модифікації програми можуть вивчатися питання про зміну її цілей чи пріоритетів, удосконалення механізму фінансового чи матеріального забезпечення її впровадження тощо. Причин для модифікації програми політики може бути багато. Вони можуть бути пов’язані з політичним зовнішнім тиском, опором окремих груп інтересів тощо. Загалом, для ефективної державної політики необхідно раціональне об’єднання всіх трьох важливих елементів: оцінки, посилення впливу і регулювання.

У сучасних умовах неможливо проводити успішну державну політику і приймати рішення без всебічної оцінки, оскільки проблеми, з якими доводиться мати справу органам державної влади, стають усе складнішими і зростає ціна помилки, не кажучи вже про необхідність раціонального витрачання державних ресурсів.

Необхідно також відзначити, що при оцінці результатів впровадження державних політичних програм розгортається гостра боротьба і часто виникають конфліктні ситуації. Це є цілком зрозумілим, враховуючи різні критерії й інтереси тих, хто бере участь у впровадженні політики і несе за неї відповідальність, а також прагнення використати оцінку у своїх політичних чи корпоративних цілях.

Як свідчить аналіз політичного процесу за останні роки, фактично не існувало чіткого механізму впровадження державної політики. Часто дії центральних та регіональних органів державної влади були детерміновані або поточними проблемами сьогодення, що сприяло поширенню практики так званого “ручного управління”, або були продиктовані інтересами лобістських груп, або просто внаслідок низької виконавчої дисципліни прийняті рішення не виконувалися. Як приклад наведемо статистику виконання рішень Ради національної безпеки і оборони. Так, в 2006 р. із 536 завдань РНБО органами виконавчої влади було виконано лише 235 або 44%. У 2005 р. цей показник становив 55%, у 2004 р. - 64% [215, с. 25].

Серед причин незадовільного стану впровадження державної політики в Україні можна визначити наступні:

*По-перше*, чинником, який перешкоджає становленню дієвого механізму впровадження державної політики, є відсутність консенсусу серед елітних груп щодо основних (базових) цінностей суспільного розвитку. Впродовж усіх років державного будівництва елітні групи по кілька разів змінювали стратегічні орієнтири суспільного розвитку.

*По-друге*, слід вказати на сильний (подекуди руйнівний) вплив корпоративних та особистих інтересів учасників політичного процесу на впровадження політики. Експансія корпоративних інтересів у деяких сферах державної політики, наприклад приватизації, паливно-енергетичному комплексі була настільки сильною, що фактично можливості державного втручання підкорялися реалізації інтересів окремих фінансово-промислових груп.

*По-третє*, слід вказати на інституційну неспроможність органів влади до впровадження чіткої та раціональної державної політики. Упродовж останніх років програми уряду зазнавали суттєвих змін після чергових відставок Кабінету Міністрів, що неабияким чином перешкоджало їх послідовній реалізації. Фактична діяльність урядових структур була слабо пов'язана із затвердженою у Верховній Раді України Програмою. Установки “ручного управління”, як правило, були більш пріоритетними, ніж завдання реалізації програм економічного та соціального розвитку суспільства.

### ***Висновки до першої частини***

На підставі викладеного можна сформулювати кілька висновків щодо концептуальних засад аналізу, планування та впровадження державної політики.

1. Політичний аналіз є інструментальним знанням, до компетенції якого належить вироблення оптимальних моделей розв'язання проблем, з якими стикаються у своїй діяльності органи державної влади й суб'єкти політики.

За методологією можна визначити аналіз політичної ситуації і стратегічний політичний аналіз. Ці аналітичні практики відрізняються за методологічними засадами. Аналіз ситуації орієнтований на чітко обмежену в просторі і часі проблему. Авторська позиція аналітика “прив'язана” до інтересів замовника, коли потрібно розробити тактичне реагування на перебіг подій. Як правило, такий аналітичний продукт має конфіденційний характер і розрахований на вузьке коло осіб.

Інформаційно-аналітичні процедури в аналізі політичної ситуації базуються на певному алгоритмі, який містить наступні етапи: збирання первинної інформації; нагромадження конкретної інформації з теми аналізу; інтерпретація і систематизація отриманої інформації.

До компетенції стратегічної аналітики входить завдання реконструювати загальні закономірності макрополітичного характеру, які не залежать від інтересів індивідуальних акторів політичного процесу. Висновки стратегічної аналітики не вимагають негайних дій від того суб'єкта політики, якому він адресований. Цей тип аналітичної практики лише стимулює прийняття рішень, результати яких будуть відчуватися, як правило, у віддаленому майбутньому, що створює ілюзію відстрочки відповідального рішення.

2. Політичний аналіз здійснюється в певному середовищі, що має визначену структуру, складовими якої є соціокультурні чинники, до яких відносять: рівень політичної культури; дихотомію легітимності і авторитету суб'єкта політики, якого обслуговує експерт; конфлікт інтересів та цінностей суб'єктів політичного процесу; вплив міжнародної спільноти. Кожна з цих складових виходячи з конкретної ситуації має вплив на формування та впровадження державної політики.

3. Особливості процесу прийняття політичних рішень визначаються за допомогою таких ознак: а) характеру участі (прямої чи опосередкованої) у складанні порядку денного суб'єктів політичної діяльності; б) мотивації прийнятих рішень (тих, які сприяють досягненню раціональних політичних цілей і тих, що приймаються як самоціль у контексті поточної кон'юнктури); в) за часовим виміром політичні рішення можна класифікувати як стратегічні, тактичні і кон'юнктурні. У політичному рішенні потрібно визначати контекстуальні умови його прийняття. Зокрема, історико-культурні контексти, до яких належить історична ситуація; наявна структура "балансуючих противаг" у суспільстві, тобто розстановка політичних сил; чинне законодавство або легітимні механізми обмеження влади; психологічні особливості представників "ситуативного класу" (вищі державні службовці, які приймають остаточне рішення). У прийнятті рішення слід також визначити вплив аналітичної спільноти на ситуативний клас і виконавців прийнятого рішення. Цей вплив реалізується через особливості збирання, аналізу й передачі інформації "на-гора" та "зворотного інформаційного зв'язку", тобто здатністю донести аналітичною спільнотою до урядових структур необхідність корекції прийнятого рішення, яка виникає під час його втілення. Не менш значущим є розуміння особливостей ролі виконавців у реалізації прийнятих політичних рішень. Ця роль розкривається через специфіку організаційної структури виконавця.

4. Проблеми якісного інформаційно-аналітичного забезпечення роботи органів влади стають усе більш актуальними в сучасних умовах динамічного політичного й соціального життя.

Доведено, що проблеми, з якими стикаються аналітичні підрозділи в органах влади, мають як суб'єктивний, так і об'єктивний характер. До числа суб'єктивних, насамперед, належить дублювання аналітичних функцій з іншими підрозділами. Також часто приходиться стикатися з тим, що керівництво органів влади аналітичну роботу не сприймає як пріоритетну. Серед об'єктивних проблем найбільш серйозною є відсутність загальноприйнятої методології функціонування підрозділів, які займаються інформаційно-аналітичним забезпеченням. У повсякденній роботі органів влади аналіз і прогноз складних соціальних, економічних і політичних процесів часто здійснюється на основі інтуїтивних уявлень та припущень.

На порядку денному стоїть завдання розробки примірного положення про організаційну структуру інформаційно-аналітичних підрозділів в органах влади, оскільки непоодинокі випадки, коли ця структура формується або за прикладом аналогії (якщо, умовно кажучи, у "сусідньому міністерстві створено такий підрозділ,

то чому б і в нас таке ж не зробити”), або виходячи з наявності кадрового потенціалу (якщо є співробітник, здатний “закрити” якийсь напрям аналітичної роботи, як говориться, “під нього” створюється підрозділ).

Також варто розробити загальний регламент роботи інформаційно-аналітичних структур, де б були унормовані відносини таких підрозділів у центральних і територіальних органах влади. У цьому регламенті обов’язково слід визначити засади єдиної методології збирання, обробки, аналізу інформації і складання прогностичних оцінок та рекомендацій.

Мета цього регламенту - максимально уніфікувати роботу інформаційно-аналітичних підрозділів як у центрі, так і в регіонах. Очевидною перевагою такого уніфікованого положення, яке регламентувало б інформаційно-аналітичну діяльність, є свобода від превалювання корпоративних і лобістських інтересів у процесі підготовки управлінських рішень.

На порядку денному також стоїть завдання визначення загальних функціональних стандартів інформаційно-аналітичної роботи органів державної влади, які б дали змогу більш чітко визначати її ефективність.

5. Державна політика має відповідати критеріям прозорості, підзвітності, ефективності. Для забезпечення розробки якісних моделей державної політики ці принципи мають бути покладені в основу діяльності державних інститутів.

Методологічними засадами, на які повинні орієнтуватися розробники державної політики, мають бути наступні:

- інструментарій розробки державної політики має оперативно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві і державі;
- фактологічний та методичний базис розробки державної політики повинен мати комплексний характер і розглядати проблему, вирішення якої потребує втручання держави у взаємозв’язку з іншими проблемами;
- проект державної політики має орієнтуватися на досягнення чітких результатів. Переважна кількість зацікавлених учасників процесу розробки та впровадження політики мають отримати беззаперечні докази ефективності прийнятого варіанта політики;
- проект державної політики має користуватися довірою населення.

Впровадження державної політики повинно базуватися на механізмі, який би забезпечував її максимальну ефективність, що, у свою чергу, залежить від трьох основних факторів:

- належних організаційних умов вироблення і впровадження державної політики, від професіоналізму і політичної відповідальності вищих державних чиновників; гармонічних відносин між виконавчою та законодавчою гілками влади; оптимальних відносин між центральними органами державної влади і регіональними з органами місцевого самоврядування;
- наявності консенсусу в суспільстві в питаннях щодо загальних цілей державної політики, її пріоритетів та спрямованості.

*Частина друга*

**АНАЛІЗ ТА МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ  
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

**Розділ 3**

**Макрополітичні вектори політики реформ: історичні та соціальні  
контексти**

**3.1. Неоліберальна модель реформування  
посттоталітарного суспільства: випадок України**

Доктрина ринкового реформування “суспільства розвиненого соціалізму” виникла в період горбачовської перебудови. Тоді у свідомості реформаторського крила політичної і управлінської еліти затвердилися, з одного боку, установка на необхідність ліквідації хибної практики державного регулювання економікою, за якої чинники економічного зростання і прибутку підкорялися ідеологічним міфам, а з другого - віра в ринкову конкуренцію як єдиний ефективний стимул економічного зростання і стабільності суспільства.

Зі зникненням з політичної карти Радянського Союзу і виникненням незалежної України ця доктрина не зазнала суттєвих змін. Перші реформаторські стратегії в українській економіці здійснювалися згідно з неоліберальною ідеологічною доктриною: форсувалися процеси роздержавлення і приватизації, знижувалася роль держави в зовнішньоекономічній діяльності, традиційні державні монополії на внутрішньому ринку передавалися приватним компаніям.

Не можна погодитися з категоричним висловом, що нібито “у 1991 р. Україна підняла свій національний прапор, не маючи реальної програми політичного і економічного унезалежнення, як і власної політичної філософії. І сьогодні українська держава й українське суспільство продовжують перебувати у невизначеному стані. Предметом для внутрішніх дискусій залишаються не тільки стратегія та пріоритети соціально-економічного розвитку, принципи політичного улаштування, а й навіть власне державність” [70, с. 7]. Об’єктивний аналіз уявлень про засоби модернізації українського суспільства показує, що планування стратегії реформ в Україні базувалося, головним чином, на неоліберальних цінностях свободи, раціональності, саморегуляції, індивідуалізму, розкріпачення ринкових сил, обмеження державного впливу на громадянське суспільство. Українська стратегічна спільнота запропонувала суспільству стратегію реформування, яка базувалася на цінностях вільного ринку, які у сумарному вигляді зводяться до вимоги мінімізувати сферу відповідальності держави і звернутися за допомогою до “невидимої руки” ринку як системи, що саморегулюється. До цього слід додати сильний вплив на перебіг процесу державотворення установок національного романтизму, за якими “закріплювалася” відповідальність за ренесанс цінностей етнічної ідентичності у гуманітарній сфері суспільства. Найбільш системно ці стратегічні установки були викладені у виступі Л.Кучми “На шляху радикальних реформ” у Верховній Раді України після обрання його на президентську посаду в 1994 р. Саме в цьому виступі були проголошені курс



на беззастережну приватизацію, панування ринкових відносин, копіювання західного так званого “ринкового фундаменталізму”.

Зрозуміло, що з відомих причин цей термін - “*неолібералізм*” - офіційно на урядовому рівні ніколи не звучав. Позаяк, узагальнюючи ідеологічний контекст, який супроводжував реформаторські зусилля, стає очевидним, що до недавнього часу саме неоліберальна доктрина реформ займала домінуючі позиції у свідомості української політичної й управлінської еліти. Для цієї доктрини (зі слів англійського економіста Е.Хобсбаума) характерна релігійна віра в економіку, в якій розподіл ресурсів здійснюється винятково силами нерегульованого ринку за умов вільної конкуренції і що саме такий стан справ створює не тільки максимальну кількість товарів і послуг, але й викликає максимальне задоволення пересічних громадян.

Сьогодні існують всі підстави поставити питання: чи не є помилковим при стратегічному плануванні політики реформ брати за головний критерій успіху лише чинник економічного зростання, під яким розуміють максималізацію прибутку та збільшення обсягів виробництва?

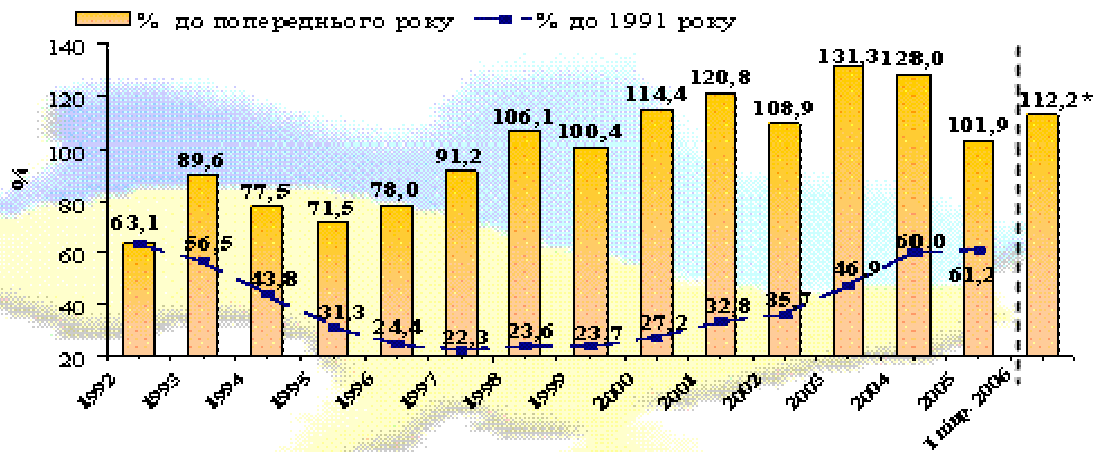
Та економічна система, яка створюється (або вже створена?) нині в Україні, поступається практично за всіма макроекономічними і соціальними вимірами моделям розвинених капіталістичних країн. Прагнення сліпо копіювати західний спосіб життя призвело до того, що сучасне українське суспільство нединамічне, соціально незгуртоване, не навчилося стратегії довготривалого інвестування. Вітчизняна економіка зорієнтована винятково на експорт сировини або на продукцію з низьким рівнем обробки. Про експорт продукції наукомістких технологій говорити не доводиться. Головні джерела прибутків українських компаній формуються за рахунок експлуатації об’єктів гірничо-металургійного комплексу, створених ще за часів СРСР, фінансової діяльності та енергетичного ринку. “Тіньова” економіка набула таких масштабів, що починає загрожувати самій ідеї капіталізації, сприяє феодалізації економічних відносин. Зберігається загроза деіндустріалізації країни та деградації основних фондів. При цьому Україна досягла чи не середньоевропейських показників із вартості послуг і товарів для населення. Водночас рівень безробіття, злочинності, корупції, падіння народжуваності і матеріального розшарування суспільства є чи не найгіршими для європейських країн.

На підтвердження зроблених висновків доречно навести оцінку лауреата Нобелівської премії з економіки Дж. Тобіна: “На жаль, професійні радники з питань управління переходом посткомуністичних держав до ринкового капіталізму - економісти, фінансисти, керівники бізнесу, політики - сприяли появі помилкових очікувань. Поради давалися в одному напрямі: демонтуйте інструменти комуністичного контролю та регулювання, приватизуйте підприємства, стабілізуйте фінанси, приберіть із дороги уряди та спостерігайте, як ринкова економіка виросте з попелу. З’ясувалося, що не все так просто. У цій своїй ейфорії радники дуже часто забували, що економічна перемога у війні систем була досягнута не ідеологічно чистими режимами вільного ринку, а “змішаними економіками”, в яких держава відігравала суттєву, а то й вирішальну роль. Вони також не брали до уваги, що вельми складні структури законів, інститутів і звичаїв, які століттями формувалися в капіталістичних країнах, суть - найважливіші засади сучасних ринкових систем” [290].

У результаті за всіма макро- і мікроекономічними показниками ефективності українська економіка на порядок гірше “неефективної” планової економіки “суспільства розвиненого соціалізму”. Як ілюстрація цього висновку нижче

наводяться дані Міністерства економіки щодо динаміки показників обсягів інвестицій в основний капітал і приросту ВВП порівняно з 1991 р. Як можна бачити, після 15 років проведення реформ українська ринкова економіка навіть не досягла рівня радянської планової економіки (див. рис. 5, 6).

### Обсяги інвестицій в основний капітал

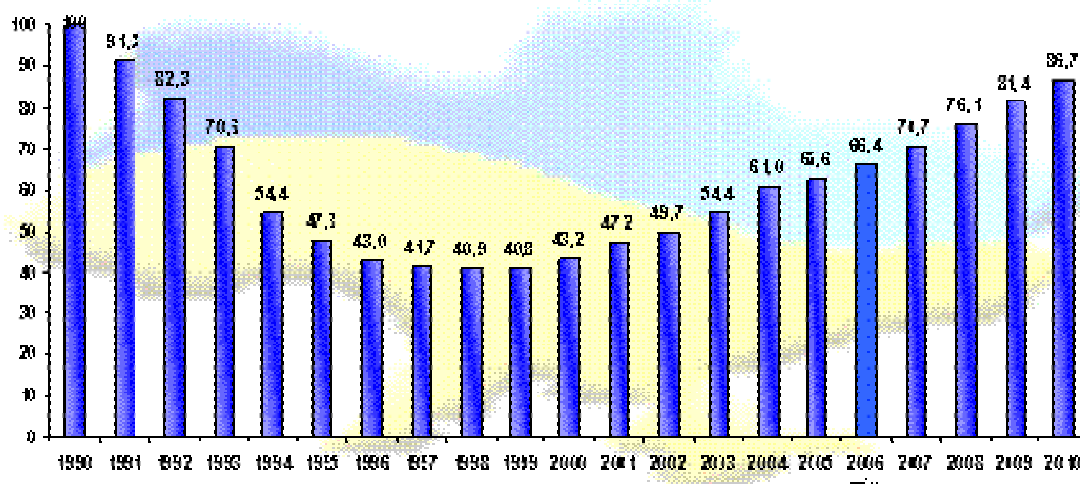


\* (у % до відповідного періоду попереднього року)

Міністерство економіки України

Рис. 5. Обсяги інвестицій в основний капітал

### ВВП реальний приріст, % (1990 = 100 %)



Міністерство економіки України

Рис. 6. Динаміка реального приросту ВВП

Отримання максимального прибутку відіграє пріоритетну роль у стратегії українських приватних компаній, для яких інтереси збагачення ставляться вище за соціальну і політичну стабільність суспільства. Система соціального забезпечення в Україні недієздатна і прагне копіювати американську з її незначним перерозподілом прибутків та жорсткістю в оцінці міри нужденності. До недоліків вітчизняної ринкової моделі належить також домінування інтересів капіталу потужних фінансово-промислових груп у національній економіці, низький рівень легітимності багатства, що виникло в результаті перерозподілу державної власності, зневага до цінностей співробітництва, партнерства і соціальної солідарності. Доводиться робити висновок, що в Україні формується економічна система ринкова за зовнішньою формою й антиринкова за своїм змістом.

На жаль, атмосфера обговорення серед політиків природи помилок у стратегічному плануванні реформ обтяжена ідеологічними забобонами. Подекуди це обговорення зводиться винятково до політичних звинувачень. Досвід останніх виборчих кампаній свідчить, що діалог між прихильниками конкуруючих стратегій розвитку практично відсутній.

Доводиться також констатувати, що ціною економічної ефективності наявної моделі модернізації суспільства є соціальне розшарування та зростання бідності. Водночас “мовчазно” вважається що державі досить створити мінімальну систему соціального захисту, досягнення бажаних стандартів матеріального споживання стає або предметом турботи ринку, або справою самих громадян. Таким чином, виходить, що за українських умов бідність є найбільш ефективним стимулом до праці.

Історичний досвід засвідчив, що є певна рація в уявленні про вільний ринок як про необхідну умову створення національного багатства. Більшість впливових західних лівоцентристських партій визнає, що соціально орієнтований ринок довів свою здатність створювати багатства і вести до суспільної стабільності. Однак той самий історичний досвід свідчить, що однієї наявності вільної ринкової конкуренції недостатньо для забезпечення соціальної та економічної стабільності. У ХХ ст. успішний економічний розвиток частіше досягався не завдяки безконтрольній ринковій конкуренції, а всупереч їй.

Певна перевага ринкової системи господарювання над тією, що існувала за радянських часів, полягає передусім у стимулах до отримання прибутку, у тому, що вона пропонує раціональну модель людської поведінки, суть якої лежить у прагненні звести всі мотиви вчинків до економічного розрахунку. Тим часом подібний підхід в оцінці перспектив розвитку перехідного суспільства далеко не завжди відповідає реальності, оскільки ринкове середовище насправді часто буває нестабільним, ірраціональним, непрогнозованим, а результати діяльності в цьому середовищі негативними. Якщо до цього додати, що за наших умов ринкові структури розвивалися в середовищі колишньої радянської економічної системи, для якої були притаманні суттєві диспропорції і яка сама по собі була багато в чому ірраціональною, то стають зрозумілими причини і масштаби того *ринкового шоку*, який довелося пережити українському суспільству.

Саме пріоритет так званого ринкового фундаменталізму, який досі панував у стратегії планування реформ, пониження ролі соціально-культурних чинників функціонування ринкових механізмів призвели до того, що гуманітарна та соціальна сфери суспільства виявилися фактично на грані деградації.

Це не могло не позначитися на зниженні ефективності самої економіки. Як зазначалося у доповіді Л.Кучми на науковій конференції “Україна: підсумки

соціально-економічного розвитку та погляд у майбутнє”: “Найбільш вразливою стороною трансформаційної моделі, якої ми дотримувалися, було фактичне зведення її до вкрай обмеженої логіки однобічного економізму або точніше - ринкового фундаменталізму. Відповідно ми весь час припускалися суттєвої методологічної помилки, ототожнюючи поняття системної трансформації суспільства і ринкових перетворень економіки. Але життя щоденно переконує в не меншій важливості інших чинників - соціальних, політичних, духовного життя, суспільної свідомості, культури та морально-психологічних цінностей. Значна частина проблем, що у нас накопичилися, в тому числі й ті, які породжені допущеними у ході реформ деформаціями, пов'язані насамперед з розбалансованістю комплексу зазначених чинників суспільних перетворень” [228].

Ринкові структури завжди виявляються обмеженими певними соціальними і політичними рамками. Приватні компанії, що визначають силу ринкової системи, є організаціями не тільки економічними, але й соціальними. У фундаменті ж соціальної сфери лежать закони моралі. Люди як соціальні істоти прагнуть до співробітництва і взаємоповаги. Вони борються за успіх, змагаються один з одним, але водночас визнають важливість власного соціального благополуччя й обмежень дій індивіда. Гонитва за матеріальним багатством та високою якістю життя для них не є абсолютними цінностями. Самі по собі цінності успіху і багатства частіше за все є штучними, створеними засобами масової інформації та стереотипами масової свідомості.

Досвід сучасності красномовно свідчить, що віра у вільні від контролю з боку громадянського суспільства й держави виробництво і торгівлю не пом'якшила контрасти між бідністю і багатством. У доповіді ООН про підвищення життєвого рівня, опублікованій у вересні 1996 р., констатується, що у світі налічується 358 мільярдів і їхнє загальне багатство перевищує сукупний річний прибуток країн, де проживає майже половина населення земної кулі.

Історичний досвід ХХ ст. свідчить, що було б помилкою вважати, нібито принципи капіталістичного господарства дають максимальний ефект тільки тоді, коли індивідуальний інтерес отримання прибутку реалізується за умов повної конкурентної свободи ринку. Вочевидь, що чинники співробітництва і взаємної злагоди можуть бути такі ж плідні, як й індивідуальна конкуренція. Довір'я, соціальна участь так само важливі для економічного успіху, вони дають змогу суб'єктам політичної та економічної діяльності “працювати” на перспективу і розраховувати на взаємодопомогу. У зв'язку з цим слід звернути увагу на те, що в західній політологічній літературі поширена точка зору, згідно з якою саме питання розподілу і контролю, а не економічного зростання мають бути головними темами політики у ХХІ ст. Наприклад, екологічна криза може бути зупинена тільки за допомогою або позаринкової системи розподілу ресурсів, або за умов жорсткого контролю ринку з боку міжнародної спільноти.

Це почали розуміти й українські реформатори. Як зазначалося на науково-практичній конференції “Стратегія сталого розвитку та структурно-інноваційної перебудови української економіки (2004-2015)” “однією з центральних проблем нового етапу є посилення ролі держави, зміцнення її дієздатності, забезпечення її домінуючої ролі в модернізації національної економіки. Це не лише проблема українського суспільства. Як відновити дієздатність держави, зробити її сильною і водночас не реанімувати стару адміністративну систему - це проблема, що постала сьогодні перед усіма без винятку державами пострадянського простору. І в цьому

питанні потрібно спиратися насамперед на накопичений досвід, розуміти, що широко розрекламована на Заході політика “чим менше держави - тим краще” зазнала на теренах СНД повної поразки. Для перехідного суспільства така політика стала одним із найбільш деструктивних чинників. Ми стикнулися з феноменом повного нерозуміння, а можливо, і свідомого ігнорування цих проблем західними політиками. Звідси й відповідні суперечності в оцінці суспільно-політичних процесів, які нині відбуваються у наших країнах, у тому числі і в Україні” [232, с. 4].

У нашому суспільстві мають бути відновлені на новому якісному рівні цінності співробітництва. Для цього потрібно створити такі економічні і політичні умови, за яких усі суб’єкти господарської і громадської діяльності мали б певні зобов’язання й ідентифікували себе членами єдиного соціального цілого. Ключ до підвищення продуктивності праці лежить не тільки в зміні системи оплати або ринкових стимулах, але й у вдосконаленні гуманітарної сфери суспільства. Злагоджена робота ринкової системи може відбуватися тільки за умов поєднання принципів співробітництва і змагання, а не в результаті конкуренції між озлобленими і ворожими один до одного індивідами. Отже, перед українською політичною та економічною елітою постав виклик щодо зміни неоліберальної стратегії реформування в напрямі соціальної і політичної солідарності, цінностей співробітництва, пошуку оптимального балансу державних, суспільних та приватних інтересів.

Соціологічні опитування показують, ця думка є домінуючою в громадській свідомості. Так, як показують дані, наведені на рис. 7, більшість українських громадян вважають, що в управлінні економікою потрібно поєднувати державний контроль і ринкові методи. Також варто уваги те, що близько третини населення є прихильниками повернення до планової економіки і відносно незначна кількість (до 6%) дотримується ортодоксальних ліберальних поглядів [292].

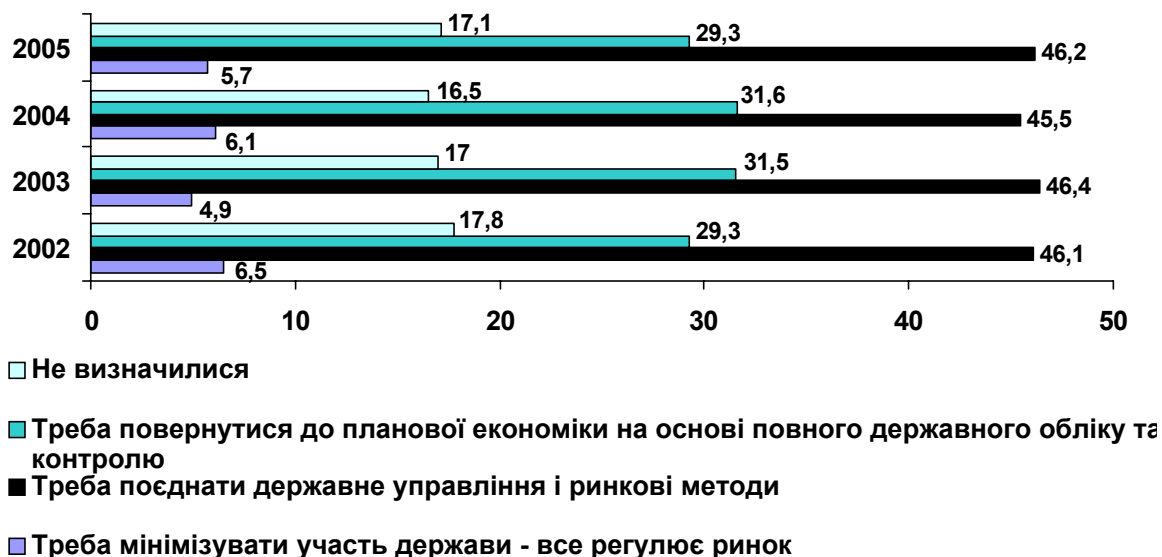


Рис. 7. Динаміка ставлення населення до участі держави в економічних процесах впродовж 2002-2005 рр., %

### **3.2. Оцінка інституціональної революції в системі відносин власності**

Найважливішим міфом, під впливом якого перебувала (і багато в чому перебуває ще й донині) свідомість політичної та економічної еліти України, є міф простоти створення інституту приватної власності для формування ефективної економіки ринкового зразка за умов перехідного суспільства.

Виходячи з уявлення про те, що сутність ринкової економіки полягає в пануванні приватної власності, українські реформатори всіляко сприяли процесу роздержавлення. Державна політика формування інституту приватної власності супроводжувалася ідеологічною аргументацією, суть якої зводилася до двох базових тез: по-перше, іншого шляху реформування суспільства ніби взагалі не існує (приклад Заходу начебто є тому підтвердженням), і, по-друге, стверджувалося, що формування інституту приватної власності є поверненням до природного стану справ, нібито порушеного за радянських часів, і що приватна власність якнайкраще відповідає прагматичній українській ментальності.

Насправді трапилося так, що інституціональна революція в системі відносин власності в тому вигляді, як вона була проведена українськими реформаторами, виявилася протиприродною всьому устрою перехідного суспільства.

Практика свідчить, що становлення інституту приватної власності у більшості випадків приводило не до збільшення обсягів виробництва, підвищення продуктивності праці та сприяння інновацій, а до перерозподілу (частіше номенклатурного) високорентабельних потужностей державних підприємств. Це врешті-решт привело до майже насильницького захоплення ліквідних частин державної власності обмеженою групою бізнесменів з одночасним відсіканням від цього процесу значної частини населення. Через недосконалість правової бази, адміністративне свавілля і порушення процедур приватизації в цьому процесі вплив мали напівкримінальні структури і корумповане чиновництво.

Ці процеси стали приводом для формування соціальної та політичної напруженості в суспільстві, причиною недовіри до державної політики реформ. Наведені нижче дані соціологічних опитувань Інституту соціології НАН України [292, с. 21] яскраво демонструють, що населення негативно ставилося до приватизації великих підприємств. Водночас державна політика приватизації в останні роки була спрямована саме на приватизацію базових галузей економіки, що сприяло формування олігархічних фінансово-промислових угруповань (рис. 8). Також опитування громадської думки свідчать, що населення лояльно ставиться до розвитку малого та середнього підприємництва, хоча цей напрям попри численні декларації ніколи не був пріоритетом державної політики (рис. 9).

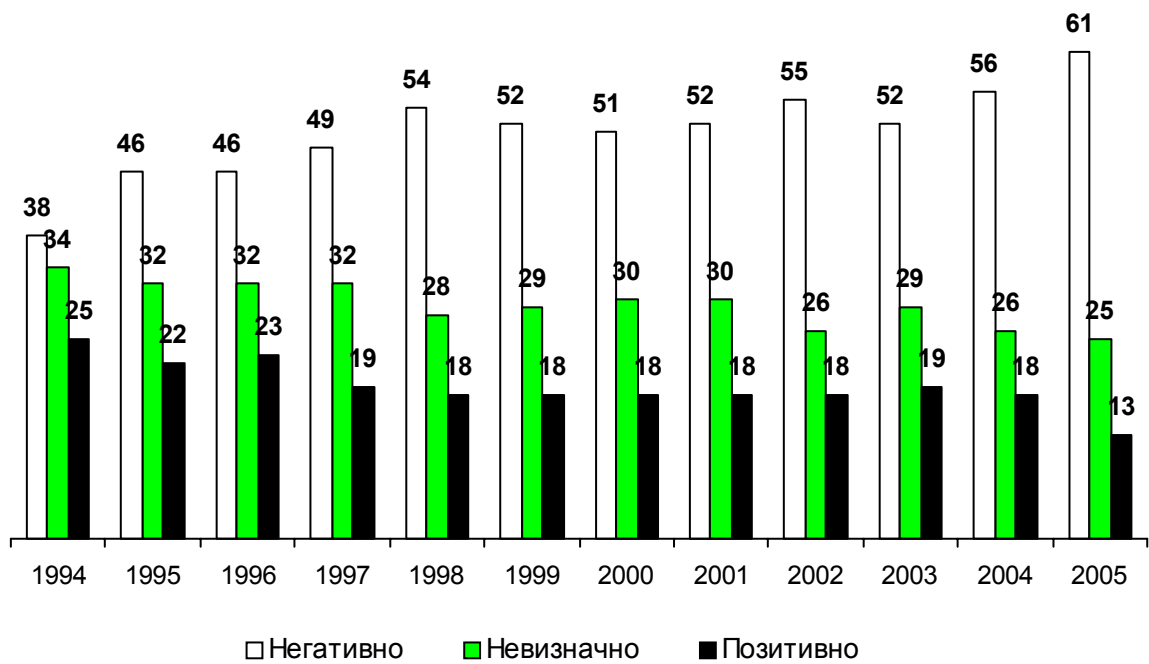


Рис.8. Динаміка ставлення населення до передачі у приватну власність великих підприємств впродовж 1994-2005 рр.,%

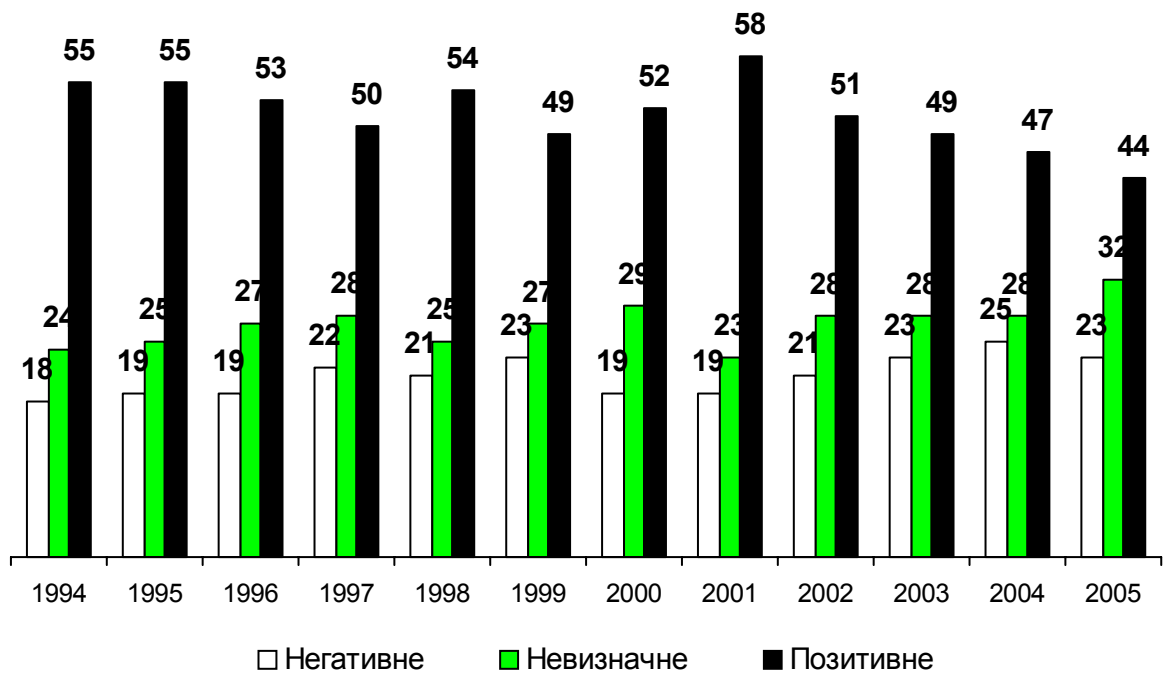


Рис.9. Динаміка ставлення населення до передачі у приватну власність малих підприємств впродовж 1994-2005 рр.,%

Як свідчать наведені вище дані опитувань громадської думки, ставлення населення до приватизації - центрального ідеологічного та економічного чинника сучасних реформ - дуже обережне і позбавлене будь-яких романтичних нашарувань. Населення лояльно ставиться до розвитку малого і середнього підприємництва і негативно до приватизації базових підприємств. Незважаючи на це всі останні уряди пропагували роздержавлення і приватизацію стратегічних підприємств як стратегічний напрям державної політики.

Демократія і приватна власність - "близнюки-сестри". Це аксіома. Інакше кажучи, в основі демократичної держави лежить приватна власність на засоби виробництва. Наші співвітчизники схильні сумніватися в цій аксіомі. За всі роки трансформації посттоталітарного суспільства реформатори недооцінювали завдання формування тих структур суспільних відносин, які забезпечують соціальну ефективність ринкових структур. Це: творча мотивація підприємницької діяльності, відповідальність за її результати, ділова етика, підтримка з боку політичних організацій, соціальна відповідальність бізнесу. Водночас аксіомою є те, що приватна власність ефективно використовується лише тоді, коли сформовано не тільки легітимні економічні та юридичні умови, але й коли існує сприятливий культурний контекст її функціонування.

Можна було б ще погодитися з тим, що "народна приватизація" - це міф, але не можна не бачити і зворотний бік сьогоденної приватизації: власність, що дісталася в результаті номенклатурного і корумпованого розподілу не стає ефективною, вона фактично марнотратиться з метою особистого збагачення обмеженої кількості самих власників. Не можна також не помічати того, що в результаті недосконалої правової бази й адміністративної сваволі процес приватизації все більше підпадає під вплив "тіньових" економічних структур і корумпованого чиновництва, а часом і криміналітету.

У сукупності вказані фактори негативно впливають на мотивацію підприємницької діяльності, надають їй не творчого, а споживчого, часом відверто користолюбного характеру. Міркування отримання максимальних прибутків відіграють пріоритетну роль у стратегії українських корпорацій. Інтереси прибутку ставляться вище за соціальну і політичну стабільність суспільства.

За українських умов приватна власність прагне до олігархічної і монопольної форм. Джерелами її розвитку значною мірою продовжують залишатися державні кошти: податкові і митні пільги, занижена аукціонна вартість об'єктів, що приватизуються. Усі зусилля з впровадження в господарську практику компаній і підприємств, що складають кістяк національної економіки, ділової ініціативи, ресурсозберігання, осмисленого виробничого накопичення, економічної відповідальності, інноваційного типу господарювання поки не дають відчутних позитивних результатів. Українська продукція конкурує на світових ринках не завдяки використанню сучасних технологій і високої продуктивності праці, а передусім заниженої вартості робочої сили.

Як наслідок цих викривлених процесів відбувається ослаблення всього державного організму, оскільки він починає жити за правилами, що встановлюються власниками великих фінансово-промислових груп. Державна влада, часом, настільки тісно з ними переплітається, що самі поняття "влада" і "власність" подекуди стають синонімами. Відтак багато понять, якими характеризують ринкову економіку, стосовно вітчизняної дійсності можна вживати лише умовно.



Ефективність ринкової системи за наших умов можлива тільки у разі поєднання принципів співробітництва держави і бізнесу. Стратегічною метою цього співробітництва має бути затвердження динамічного балансу особистих, корпоративних і державних інтересів.

Як свідчить історичний досвід, модернізація будь-яких суспільних систем завжди відбувалася передусім за рахунок відмирання старих соціально-економічних і політичних форм організації з одночасною концентрацією інтелектуальних і матеріальних ресурсів у певній сфері життєдіяльності суспільства. Тривіальний факт: сучасний соціально-економічний рівень Заходу забезпечено значною мірою за рахунок експлуатації ресурсів країн “третього світу”.

Особливістю України є та обставина, що тут формується тенденція здійснення модернізації за рахунок не “зовнішнього”, а “внутрішнього” колоніалізму. Так, соціологічні дослідження постійно фіксують близько 2-3% респондентів, щомісячний прибуток яких, як вони самі вважають, є хорошим, що дає їм можливість задовольняти поточні потреби і регулярно відкладати гроші. Водночас понад 50% опитаних оцінюють своє матеріальне становище як незадовільне, їм ледве вдається зводити кінці з кінцями, іноді навіть відмовляючи собі в найнеобхіднішому.

В українському суспільстві сформувався клас, який живе за так званим “середньоєвропейським” стандартом споживання. Основна ж маса населення на сьогодні втратила навіть той рівень добробуту і ті соціальні гарантії, які вона мала за радянського режиму. Цей “культурний розлом” виступає тлом політичних та ідеологічних зіткнень, формуючи потенціал можливих контрреформ.

Очевидно, що без наявності критичної маси пасіонарних особистостей жодного модернізаційного суспільного прориву ніколи не буває. Негативні політичні та ідеологічні наслідки соціального розшарування є тільки однією стороною медалі. Відсутність достатнього рівня легітимності тих, хто сьогодні виявився попереду, - ось головний мотив претензій громадськості до українського підприємницького “авангарду”, що регулярно використовується політиками під час виборчих кампаній, коли з метою мобілізації електорату пропагується необхідність проведення реприватизації і покарання “бандитів, які “прихватали” державну власність”.

У громадян України немає ілюзій щодо “капіталістичного раю”. Романтизм перших реформаторських років поступово перетворився на тверезий розрахунок, коли постають прагматичні питання: хто ж виграє від реформ, які здійснюються? підвищується або знижується при цьому рівень життя населення? створюється дикий капіталізм, де правлять закони джунглів, або створюються умови для нормального (тобто соціально корисного) підприємництва?

Отже, завдання аналітичної спільноти полягає в з'ясуванні причин невдач адаптації принципів ринкової економіки до умов українського суспільства.

Вітчизняний досвід свідчить, що вільна ринкова конкуренція певним чином сприяє соціальній та економічній стабільності, але не може забезпечити її повною мірою. Соціальна ефективність ринкової конкуренції забезпечується не лише економічними, а й політичними, психологічними, культурними факторами.

Суттєве коригування прийнятої неоліберальної моделі реформ у бік посилення передусім функціонального, а не адміністративного контролю держави над економічними процесами є необхідною умовою реальної стабілізації стану справ у державі. Українському суспільству необхідний рішучий реформаторський ривок уперед, головним завданням якого було б поліпшення матеріального стану населення, щоб люди на власні очі могли пересвідчитися у корисності перетворень, що

проводяться в суспільстві, - такий головний висновок можна зробити, аналізуючи ситуацію, що склалася.

### **3.3. Подолання корупції в перехідному суспільстві: виклик для держави і суспільства**

Корумпованість перехідного суспільства не пояснюється лише “зажерливістю” чиновництва. Суттєвим соціокультурним виміром корупції є те, що в умовах перехідного суспільства вона стає сублегальним чинником регламентації економічної та політичної діяльності.

Очевидно, що в морально-етичному вимірі продажність державного чиновника є злом. Водночас не можна не визнати: якщо бізнесмен або пересічний громадянин володіє точним знанням щодо розцінок на певні послуги з боку державного службовця - це свідчить, що ця людина чудово орієнтується і впевнено діє в умовах дезінтеграції суспільних структур. Таким чином, різні сфери життєдіяльності суспільства і держави стають взаємопов'язаними, вони долають дезінтеграційну ізоляцію і можуть функціонувати, щоправда, на ірраціональній сублегальній основі. В цих умовах корупція бере на себе функцію консолідації політичних і господарських еліт, а також регламентації їхньої діяльності.

У стабільних суспільних системах існують стійкі світоглядні, правові, моральні, релігійні, фінансові системи регламентації поведінки суб'єктів господарської і політичної діяльності, які не дають поширюватися цьому явищу. В перехідному суспільстві такі системи регламентації або відсутні, або перебувають на стадії становлення. Тому велика частина економічно та політично активного населення України живе в умовах “договірної” економіки і політики, де працюють не згідно із законом або офіційними нормами, а відповідно до домовленостей з тими, хто має реальну владу та можливості.

У міжнародній практиці широко застосовуються показники, які формуються на підставі опитувань Transparency International (TI) - міжнародної організації, яка випускає щорічні Індeksi сприйняття експертами рівня корумпованості країн (corruption perceptions index - CPI). Ранжування країн за шкалою ступеня розвитку корупції спрямоване на оцінку того, якою мірою, на думку міжнародних експертів, державні чиновники і політики в конкретних країнах втягнуті в корупцію (зловживання державною владою для особистого збагачення, підкуп посадових осіб, отримання “подяки” за надання контрактів на постачання різного роду товарів та послуг). За прийнятою методикою найменш корумпованими вважаються ті країни, чий бал наближається до “10”.

Дані CPI широко використовуються в політичній публіцистиці, однак їхнє автентичне сприйняття потребує деяких суттєвих застережень. Дані CPI не можна розглядати як об'єктивний і системний показник рівня корумпованості тієї чи іншої країни. Він швидше є спробою оцінити міру, в якій, на думку міжнародних експертів (вчених, представників міжнародних фірм та організацій), корупція впливає на господарське і соціальне життя країни. Вочевидь, що чинник сприйняття корупції не обов'язково відображає її реальний рівень.

При ранжуванні бали виставляються експертами тільки за поведінку державних чиновників і політиків. Однак компанії-імпортери з розвинених країн, підтримуючи “чистоту” у себе вдома, можуть займатися підкупом чиновників за кордоном і таким чином нести набагато більшу відповідальність за корупцію, ніж це відображено в CPI.

Слід звернути увагу, що об'єктивні дані щодо рівня злочинності створюються системою правосуддя, однак вони більше характеризують якість і незалежність преси і судових органів. Наприклад, при ефективній (некорумпованій) судовій системі може бути винесено велику кількість судових вироків. Однак замість того, щоб висвітлювати це у позитивному ракурсі, як того і заслуговує дана країна, "об'єктивні" дані експертів можуть "карати" її поганими балами.

Незважаючи на ці недоліки, за оцінками *CPI* можна визначити такі соціокультурні закономірності корупції.

По-перше, високий рівень корумпованості характерний, передусім, для перехідних суспільств. Як правило, країни, які належать до стабільних суспільних систем, вважаються експертами менш корумпованими, ніж ті, що належать до "третього світу". Це спостереження нагадує відому концепцію про існування "цивілізаційного розлому" між Сходом і Заходом, Північчю і Півднем. Найменш корумповані, на думку експертів, - країни західної культури, найбільш - країни Сходу та Півдня.

Наступне важливе зауваження: корупція найрозвиненіша в тих країнах, де прийняті авторитарні світоглядні, ідеологічні або релігійні доктрини. Навпаки, країни, де прийнятий світоглядний плюралізм (зокрема протестантизм), виявляються менш корумпованими.

Нарешті, і це, напевно, головний висновок соціокультурного порядку, менш корумпованими є країни з високим рівнем матеріального споживання. Навпаки, корупція найсильніша у бідних країнах. Це спостереження спростовує розхожу думку, що зростання рівня матеріального споживання підриває моральні устої суспільства. Саме зростання бідності понад усе сприяє моральній деградації.

У моніторингу *CPI* за 1998 р. вперше з'являється індекс корумпованості України - 2,8. У 1998 р. Україна зайняла 70 місце серед 85 країн, які увійшли до *CPI*.

У 1999 р. Україна, за оцінками експертів *CPI*, зайняла 77 місце з 99 країн світу з індексом 2,6. З колишніх республік СРСР такий самий індекс отримала Молдова. Інші колишні радянські республіки (Вірменія, Росія, Грузія, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Азербайджан) розташовувались у списку нижче України. Естонія - єдина з колишніх республік Радянського Союзу, яка має середньоевропейський рівень корупції [див. офіційний сайт Transparency International - [www.transparency.de](http://www.transparency.de)].

2000 р. виявився для України найбільш несприятливим. З 90 країн світу, що стали предметом дослідження *CPI*, вона зайняла третє місце за рівнем корупції, набравши найнижчий із 1998 р. бал (1,5).

У 2001 р. Україна "отримала" з 91 країни світу умовне 83-тє місце з балом 2,1. Приблизно так само - 2,3 - експертами було оцінено рівень корупції в Росії.

У 2002 р. із 102 країн, що увійшли в *CPI*, Україна за рівнем корупції зайняла 85 місце з балом 2,4. Це місце у світовому рейтингу корумпованості наша країна розділила із Грузією та В'єтнамом. Для порівняння, Росія зайняла 71 місце з індексом 2,7.

У 2003 р. Україна посіла 106 місце із 133 країн світу, отримавши індекс 2,3. Це ж саме місце у світовому рейтингу Україна розділила із такими країнами, як Гондурас, Болівія, Македонія, Сербія, Судан і Зімбабве. Росія у 2003 р. зайняла 86 місце із балом 2,7.

Дані, що були у 2004 і 2005 рр., підтвердили загальну тенденцію - ситуація з корупцією в Україні не покращується. Індекс *CPI* в Україні становив у 2004 р. 2,2, у 2005 р. - 2,6 (2006 р. - 2,8; 2007 р. - 2,7). Зазначимо, що за методологією цього

дослідження, до держав з небезпечним рівнем добросовісності належать ті, в яких значення індексу корупції менше ніж 3.

Широкий резонанс в ЗМІ викликали дані, які оприлюднив тодішній голова ДПАУ М.Азаров на засіданні Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю і корупцією. Він заявив, що підприємства, до яких мають “ту чи іншу ступінь відношення народні депутати України”, контролюють 1/4 частину імпорту і 1/10 експорту в Україні. М.Азаров назвав причиною того, що протягом кількох років у парламенті “блокується” прийняття законів, спрямованих на наведення порядку у сфері стягування податків, те, що 364 народних депутати мають доходи від комерційних структур. За словами голови ДПАУ, народні депутати є керівниками 202 підприємств, а деякі - керівниками одразу кількох підприємств. За його словами, парламентарі є засновниками 473 підприємств і безпосередньо отримують доходи від 600 підприємств [188].

Водночас не просто скласти уявлення про масштаби корупції за офіційною статистикою. Така статистика веде облік корупційних правопорушень, визнаних такими згідно із Законом України “Про боротьбу з корупцією”.

За даними статистики, протягом 2003-2006 рр. правоохоронними органами щороку реєструється близько 3 тис. фактів хабарництва. Водночас у 2005 р. за хабарництво притягнуто до відповідальності лише 398 осіб. Мають латентний характер й інші види корупційних проявів, зокрема сприяння влаштуванню на роботу своїх родичів, близьких, знайомих, отримання “комісійних” від учасників процедур державних закупівель, неофіційне “спілкування” з представниками підприємств, організацій, що належать до сфери управління або мають договірні відносини з органами державної влади, ведення підприємницької діяльності через підставних осіб або родичів чи близьких, отримання непередбачених законом пільг, привілеїв та подарунків. Складною залишається ситуація, зокрема, в органах судової влади. Як свідчить статистика, саме на стадії звернення до суду і під час розгляду судових справ фіксуються численні порушення та зловживання.

Корупція - це, безумовно, одна з найгірших форм регламентації господарської та політичної діяльності. Йдеться не лише про моральний вимір проблеми. Корупція робить чиновника інертним, несприйнятливим до нових форм соціально-економічних відносин, оскільки невідомо до чого приведуть “якісь реформи”, а “кліентуру” загубити цілком реально. При значних масштабах корумпованості в державі різко падає рівень легітимності влади в очах громадської думки. Посилюється вплив на економічну й політичну сфери життя сублегальних владних структур. У суспільстві руйнуються комунікативні структури. Владі за таких умов дуже важко пояснити суспільству суть реформ, що відбуваються, водночас населення не розуміє тієї соціальної ціни, яку доводиться платити за ці реформи. Державна політика за таких умов часто-густо зводиться не до погодження інтересів різних соціальних прошарків, а до їхнього підпорядкування інтересам адміністративно-економічних груп. У цьому плані доречно навести слова колишнього секретаря РНБОУ В.Горбуліна: “Численні витрати реформ і приватизації були наслідком не стільки “логіки історії”, скільки користі і жадібності тих, хто зловживав довірою народу” [148].

У суспільстві з високим рівнем корумпованості деформуються механізми становлення господарських і політичних еліт. Тут вони формуються через механізми сублегальної регламентації політичної та економічної діяльності, через викривлені приватизаційні процеси.

Стійке економічне існування корумпованих еліт з логічною необхідністю робить нестійким існування інших суспільних груп, оскільки ефективні результати господарської і політичної діяльності багато в чому залежать не від нормального законодавства, а від особистих стосунків і домовленостей (феномен так званого “дружнього капіталізму”). За таких умов існує реальна загроза перетворення корумпованих еліт не тільки у власника майна, але й у власника правил, за якими можна придбати це майно.

Тема боротьби з корупцією стала майже обов’язковою для політиків будь-яких ідеологічних спрямувань. Ця тема займає центральне місце в усіх передвиборчих програмах партій та блоків. Не бракує і великої кількості прийнятих державних рішень по боротьбі з цим явищем. Доречно нагадати, що перші укази новообраного президента Л.Кучми у 1994 р. були присвячені саме боротьбі з корупцією. І потім впродовж його каденції регулярно проводилися численні наради і видавалися укази по боротьбі з цим явищем. Однак, як можна судити з даних *ТІ*, ніяких результатів це не дало. Нова “помаранчева влада” прийшла на хвилі лозунгів боротьби з корупцією, Указом Президента України В.Ющенком у 2006 р. була схвалена Концепція подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”. Як стверджувалося у Концепції, загалом за рік складається від 3 до 5 тис. адміністративних протоколів про корупційні правопорушення, вчинені переважно особами, які займають посади державних службовців 6-7 категорій. Таким чином, статистичні дані не дають об’єктивного уявлення про поширення та масштаби корупції [33].

Серед українського політичного класу відсутня політична воля в рішучій, усеосяжній боротьбі з корупцією. Як свідчить практика, все зводиться до декларацій, гасел і дрібних, несистемних дій із виявлення окремих випадків давання хабарів. Як жартують з цього приводу журналісти, в Україні існує корупція, але немає корупціонерів.

Як зазначав голова Рахункової палати України В.Симоненко “у країнах із перехідною економікою особистісний чинник відіграє поки ще переважаючу роль у системі державного управління. Виявляється це в наданні посадовими особами пілг комерційним структурам із метою отримання особистої вигоди; у використанні службового становища для “перекачки” в комерційні структури бюджетних коштів із використанням для цього підставних осіб і родичів. При цьому корупційні вияви на рівні органів державної влади “вимірюються” повноваженнями чиновника згідно з посадовою інструкцією про розпорядження державними ресурсами. Подібні можливості з’являються насамперед при “виході” на найбільш потенційно прибуткові корупційні послуги з обслуговування приватизації, ліцензування та квотування експортних операцій, бюджетних трансфертів у регіони, кредитування в банківській сфері, видачі державних субсидій і проведення державних закупівель. У цьому природа інтегрованого феномена для країн із перехідною економікою. Тобто використання державних фінансів і майна як одного зі способів накопичення первинного капіталу держапаратом і наближеними до нього комерційними структурами” [336]. Корупція в Україні досягла такого рівня, що становить загрозу демократичному розвитку, соціальному та економічному прогресу.

На підставі проведеного аналізу можна визначити наступні напрями боротьби з корупцією у сфері державного управління, які потребують невідкладного втручання з боку держави:

- подолання недосконалості законодавства про державну службу, передусім у питаннях, які регламентують кадрову політику, зокрема в частині матеріального стимулювання державних службовців;
- налагодження ефективного механізму прозорості процедур прийняття управлінських рішень, який би унеможливав використання сублегальних адміністративних процедур у прийнятті рішень;
- впровадження чіткого і зрозумілого розподілу повноважень державних органів, зокрема в частині розподілу правоустановчих, контрольних і дозвільних функцій;
- впровадження належного контролю та прозорих процедур у сфері державних закупівель;
- створення законодавства, яке б визначало принципи застосування адміністративних процедур та регламентувало спілкування посадових осіб із споживачами державних послуг, а також визначало доступ до інформації про діяльність органів державної влади, яку б не можна було віднести до категорії інформації з обмеженим доступом;
- необхідність впровадження єдиного регламенту роботи як центральних та місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування з метою подолання бюрократизації та налагодження зрозумілої організації діяльності управлінського апарату;
- необхідність розробки та реалізації правового механізму, що забезпечує передачу державними службовцями у довічне управління належного їм майна та активів, з метою недопущення поєднання державної служби та підприємницької діяльності.

### **3.4. Аналіз загроз стабільності в упровадженні політики реформ**

Суспільству, яке перебуває в процесі трансформації, постійно доводиться стикатися із загрозами стабільності. Здійснення будь-яких масштабних реформ завжди пов'язано із виникненням осередків нестабільності та невдоволення з боку населення. В історії не буває так, щоб реформаторські зусилля знаходили стовідсоткову підтримку. Масова свідомість населення має міцні консервативні установки і часто новації в політичній та економічній сферах сприймаються як загроза сталому способу життя. Водночас і самі реформатори можуть штучно провокувати виникнення загрози деструктивного розвитку подій, якщо їх програми модернізації не відповідають специфіці суспільства або є помилковими. Перед державою, яка проводить політику модернізації суспільства, стоїть надзвичайно складне двоєдине завдання: з одного боку, протистояти консервативним установкам масової свідомості, налаштованої проти змін, з другого - стримувати радикальне, а можливо, і помилкове експериментування реформаторів, яке може привести до деструктивних наслідків. Звідси виходить дуже важлива функція держави в умовах реалізації масштабних реформ - підтримувати керовану нестабільність у суспільстві.

Виходячи з цього необхідно проаналізувати зміст загроз стабільності, які виникали впродовж історичного розвитку держави та з'ясувати роль владних інституцій у нейтралізації можливості деструктивного розвитку подій.

Перелічимо найбільш резонансні політичні зіткнення, які загрожували стабільності і ледве не спричинили громадянський конфлікт у суспільстві:

- прийняття нової Конституції у 1996 р. і змін до Конституції у 2004 р., коли конституційний процес перетворився на арену ідеологічної боротьби та партійно-політичних змагань за владу;
- дестабілізаційний вплив на роботу органів виконавчої влади регулярних змін уряду, коли в середньому склад Кабінету Міністрів України функціонував не більше 1,5 років;
- шахтарські страйки 1997-1998 рр., які перетворювалися на своєрідний політичний шантаж уряду;
- конфліктна ситуація в АР Крим в період президентства Мешкова та негативний вплив Росії на розвиток подій у цьому регіоні;
- події, пов'язані з “касетним скандалом”, передусім - конфліктні зіткнення 9 березня 2001 р.;
- масові фальсифікації під час президентської виборчої кампанії 2004 р., які призвели до помаранчевої революції.

Ці події були серйозним випробуванням як для політиків, так і для громадської думки України. Однак жодного разу передкризові ситуації не спровокували відкритого силового протистояння і загальної політичної кризи в українському суспільстві. Вміння центральних органів влади та політичних сил нейтралізувати загрози громадянського конфлікту, безумовно, стали реальним здобутком останніх років [276, с. 29-35, 133-137].

Але крім конфліктів, які загрожували розгортанню громадянського конфлікту та відкритому силовому протистоянню, можна визначити ієрархію загроз політичної стабільності, які об'єктивно існують у суспільстві і створюють сприятливий фон для конфліктного розвитку. Цю ієрархію загроз можна поділити на дві великі підгрупи: умовний рівень *мікрополітики*, до якого можна віднести процеси, що характеризують поведінку суб'єктів політичного процесу в контексті поточної кон'юнктури та рівень *макрополітики*, до якого відносять чинники, які відображають загальний стан перехідного суспільства. Загрози, що виникають на рівні мікрополітики, нейтралізуються шляхом мобілізації дій різних гілок влади, а загрози макрополітичного рівня мають латентний (неявний) вигляд, їхня нейтралізація вимагає тривалого часу і відбувається разом з реформуванням суспільства.

Головні *мікрополітичні чинники* дестабілізаційних процесів.

Передусім це *напруженість стосунків між Президентом України і Верховною Радою*. Упродовж усіх років державної незалежності існували лічені періоди, коли між Президентом та парламентом було взаєморозуміння. Навіть формування парламентської більшості не було запорукою того, що президентська та парламентська сторони працювали в режимі злагоди і безконфліктного погодження інтересів. У депутатському корпусі завжди існували певні групи, які займали відверто антипрезидентську позицію. Водночас і з президентської сторони часто можна було побачити цілеспрямовані дії на розкол політичної структуризації парламенту.

Наступний чинник - це *протистояння між політичними силами, які репрезентують інтереси провідних фінансово-економічних груп*. Головна причина такого протистояння полягає в конфлікті інтересів між адміністративно-економічними групами, що виступають спонсорами політичних сил. Кожна впливова фінансово-економічна група має своїх політичних представників в особі окремих

депутатів, партій або партійних альянсів. В окремих випадках (наприклад Партія регіонів, блок “Наша Україна”) цей зв’язок не приховується і часто головні акціонери фінансово-промислових груп є одночасно мажоритарними акціонерами цих партій або партійних блоків. Щодо цієї ситуації був поширений жарт, що помаранчева революція була “бунтом мільйонерів проти мільярдерів”. В інших випадках зв’язок партій із фінансово-промисловим капіталом приховується із іміджевих міркувань і подекуди потрібні спеціальні дослідження для підтвердження того, що дана партія існує на гроші певних власників капіталів. Непоодинокі у ЗМІ звинувачення, що деякі українські партії (наприклад Прогресивна соціалістична партія Н.Вітренко) безпосередню фінансуються із Росії, хоча в судовому порядку жодне із цих звинувачень не було доведено.

Міцний зв’язок українських партій із фінансово-промисловим капіталом є причиною того, що політичні зіткнення стають продовженням відстоювання інтересів окремих власників капіталу і мають мало спільного із загальнонаціональними інтересами.

Третім чинником постає *напруженість між елементами ланцюга “регіони - центр”*, тобто конкуренція між регіональними політичними і фінансово-промисловими елітами у впливі на прийняття рішень центром.

Упродовж усіх років державної незалежності центрами регіонального впливу залежно від економічної та політичної ситуації були Дніпропетровський, Донецький, Київський, Львівський регіони. Формування цих центрів впливу зумовлено економічною, демографічною, культурною та історичною специфікою розвитку регіонів. Головні причини виникнення напруженості за віссю “центр-регіони” пов’язані з розподілом фінансових і матеріальних ресурсів, бюджетною політикою Центру, рівнем впливу “тіньової” економіки на прийняття політичних рішень. До причин регіонального протистояння також слід віднести диспропорції економічного розвитку, мовні та культурні відмінності.

У засобах масової інформації про міжрегіональний конфлікт часто говорять як про протистояння між промисловими російськомовними Східними і Південними областями і аграрними україномовними Західними областями.

Цей чинник у найбільш руйнівній формі був репрезентований у президентській виборчій кампанії 2004 р. Через втручання у виборчий процес Росії і використання брутальних та провокаційних прийомів громадськості нав’язувалися ірраціональні установки (на кшталт “бандитський Донбас” проти “бандерівського Заходу”), внаслідок чого масова свідомість “розколювалася” за регіональними ознаками.

Але ілюзорність цих лозунгів не заперечує того факту, що існує сильна регіональна диференціація економічного й соціального розвитку. Наявність відносно багатих регіонів і бідних - реальність сьогодення. Часто у виборчих кампаніях це перетворюється в прагнення регіонів, які начебто є “годувальниками” країни, отримати політичні преференції за рахунок регіонів, які “не можуть самі себе прогодувати”.

Регіоналізація політичного процесу - об’єктивна реальність України. Вона існувала з перших років державної незалежності. Так, кожна парламентська виборча кампанія виявляла фаворитів, які перемагали завдяки мобілізації електорату певних регіонів. Наприклад, у виборчій кампанії 1998 р. це була КПУ і блок СПУ і СелПУ, яким вдалося зібрати голоси Східних та Південних регіонів. Натомість, Народному Руху вдалося “зібрати” голоси мешканців Заходу. У кампанії 2002 р. аналогічний регіональний розподіл електорату був зафіксований у блоків “Наша Україна” і “За



єдину Україну”. Усі президентські виборчі кампанії можна представити під кутом перемоги кандидатів від Сходу або від Заходу. Так, Л.Кучма в 1994 р. переміг за рахунок мобілізації електорату Східних та Південних регіонів. Але в 1999 р. його кандидатура практично не мала серйозної конкуренції в Західних регіонах, тоді як основний конкурент комуніст П.Симоненко був лідером електоральних симпатій на Сході. В цьому плані президентська виборча кампанія 2004 р. повністю відповідала українським реаліям, коли конкурували В.Ющенко як кандидат від західних регіонів і В.Янукович як представник Сходу.

Політична регіоналізація є об’єктивною рисою українського політичного процесу, яка спричинена особливостями соціально-економічного, історичного та культурного розвитку регіонів і сама по собі не може бути загрозою стабільності. Але за умов штучного використання регіональних відмінностей політична регіоналізація легко перетворюється в політичне відчуження регіонів, яке загрожує ескалації політичних кризових явищ. Використовуючи у вузькополітичних цілях міжрегіональні відмінності і нехтуючи загальнонаціональними інтересами регіональні еліти вимагають перерозподілу на свою користь владних важелів, сприятливого бюджетного фінансування, різного роду економічних преференцій. Заклики до федералізації України, що були популярні в 2004 р., стали прямим наслідком ескалації регіонального егоїзму.

Створення ефективної регіональної політики, яка реалізовувалася б на прозорому механізмі взаємовідносин між центром та регіонами, є єдино можливим заходом пом’якшення міжрегіональних суперечностей. І, навпаки, збереження непрозорості й суб’єктивності у прийнятті рішень у сфері міжрегіональних відносин, існування установки надання “своїм” регіонам пільг та преференцій буде сприятливим фоном для збереження загрози перетворення міжрегіональних відмінностей у політичне регіональне відчуження [311].

Нині реальність така, що низький рівень міжрегіональних стосунків (на сьогодні найбільш тісні економічні відносини спостерігаються між промислово розвинутими Донецькою, Дніпропетровською, Запорізькою та Луганською областями), слабкий загальнодержавний ринок товарів та послуг, концентрація в Києві фінансового капіталу зберігає загрозу політизації міжрегіональних відмінностей.

Наступним є чинник *внутрішньорегіонального конфліктного потенціалу*, який виникав у стосунках між регіональними елітними групами.

Конфлікт інтересів на регіональному рівні багато в чому був штучно спровокований через прийняття законів “Про державні адміністрації” та “Про органи місцевого самоврядування”. Так, за підрахунками фахівців, ці закони містять близько двох десятків положень, які дублюють повноваження та функціональні обов’язки адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Причини цієї штучно створеної ситуації полягають у прагненні за часів президентства Л.Кучми посилити адміністративну виконавчу владу в регіонах, вибудувати, як тоді казали, “міцну президентську вертикаль”. На практиці це створювало сприятливе тло для конфлікту інтересів. Як справедливо зазначав С.Гріневецький, “Не буде перебільшенням сказати, що історія місцевого самоврядування в Україні - це історія конфліктів між органами державної виконавчої влади, зокрема обласними і районними державними адміністраціями і місцевими радами” [152]. Як ілюстрацію можна навести конфлікти між мерами обласних міст та обласними адміністраціями впродовж 1996-1999 рр. в Одесі, Вінниці, Кіровограді, Черкасах, які дійшли до такого рівня, що вимагали втручання центральних органів.

Після набуття чинності оновленої Конституції в 2006 р. конфлікти між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями стали поширеним явищем, коли місцеві ради контролювалися переможцями парламентської кампанії 2006 р. (Партією регіонів та її партнерами), консолідовано виражали недовіру головам адміністрацій, які були призначені після перемоги В.Ющенко в 2005 р. Щоправда, справжні причини цих конфліктів скоріше лежали у не в політичній площині, а були спричинені конфліктом майнових та фінансових інтересів серед регіональних адміністративних та бізнесових еліт.

Проблеми побудови гармонічної регіональної політики завжди були в центрі уваги політичного середовища та громадськості. Конституційна реформа поставила на порядок денний ліквідацію конфлікту владних повноважень на регіональному рівні та побудови ефективної системи місцевого самоврядування через реалізацію змін до Конституції згідно з проектом 3207-1, який передбачає формування обласними і районними радами виконавчих органів влади і передачу їм повноважень обласних держадміністрацій, причому районі адміністрації пропонується ліквідувати. Незважаючи на майже революційний зміст цих нововведень, варто зазначити, що швидка та непродумана реалізація цих конституційних новацій без відповідної підготовки не ліквідує умови виникнення конфліктів і не сприятиме посиленню місцевого самоврядування. Якщо за часів президентства Л.Кучми спостерігалася ідеалізація виконавчої централізованої системи, то нині можна спостерігати багато в чому безпідставну ідеалізацію місцевого самоврядування. Вкажемо кілька чинників, які можуть у майбутньому звести нанівець прагнення забезпечити органи місцевого самоврядування усією повнотою влади на регіональному рівні.

По-перше, слід чітко розуміти, що зміни структури регіональної влади за схемою проекту 3207-1 нині вкрай вигідні тим політичним силам, які перемогли на парламентських виборах 2006 р., оскільки ці зміни забезпечать їхній контроль над Східними і Південними областями. Однак варто пам'ятати, що виборча кон'юнктура на чергових виборах може бути іншою, тобто може статися так, що в центрі переможуть одні політичні сили, а в регіонах - опозиційні. У такому разі центральний уряд буде позбавлений важелів впливу на регіони.

По-друге, експерти справедливо вказують, що відсутній реальний механізм контролю над органами місцевого самоврядування. Стара Конституція визначала, що в разі невідповідності рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування, Основному Закону та чинному законодавству їх дія зупиняється через звернення до суду. Однак механізм скасування таких рішень відсутній. Проект 3207-1 загалом його не визначає. У результаті суспільство може отримати практично безконтрольні органи місцевої влади. Посилання на вплив громади є безпідставними, оскільки за чинною пропорційною системою виборів такий вплив є мінімальним.

По-третє, чинна виборча система закладає чимало мін уповільненої дії, які можуть спровокувати конфлікти. Очевидно, що в структурі місцевої влади закладений електоральний конфлікт, коли міський, селищний та сільський голови обираються прямим голосуванням, а голови обласних та районних виконкомів - обласними та районними радами. У результаті цього електорального конфлікту може виникнути така ситуація, коли робота органів місцевого самоврядування буде заблокована через конфлікт інтересів позапартійних голів із партійними фракціями, що представлені в радах. Хоча начебто вихід із цієї ситуації дуже

простий - впровадити прямі вибори всіх керівників органів місцевого самоврядування.

По-четверте, одними маніпуляціями із владними повноваженнями органів самоврядування і формою місцевих виборів не можна змінити ситуацію на краще. Місцеве самоврядування повинне отримати належні матеріальні та фінансові ресурси для виконання своїх повноважень, для цього потрібно змінити чинну податкову систему, відмовитись від практики “ручного” перерозподілу бюджетних субвенцій і дотацій із центру.

Серед чинників *макрополітичного* порядку, які призводять до існування високого рівня конфліктогеності українського суспільства, передусім слід зазначити *низький рівень легітимності та авторитетності влади*.

Моніторинг громадської думки свідчить, що впродовж усіх років державної незалежності зберігалася тенденція низького рівня довіри населення до органів державної влади. Динаміка рівня довіри населення до центральних органів влади наведена в табл. 4 [292, с. 51-52].

Таблиця 4

**Динаміка рівня довіри населення до центральних органів влади протягом 1994-2005 рр., %**

Варіанти відповідей	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Верховна Рада</b>												
Не довіряють	52	61	62	64	65	63	62	64	65	62	63	29
Не визначилися	35	29	29	28	27	30	30	29	27	31	28	43
Довіряють	10	10	9	7	7	8	7	7	7	7	9	29
<b>Уряд</b>												
Не довіряють	51	50	54	58	62	62	49	57	59	59	58	25
Не визначилися	34	34	33	32	30	28	36	32	31	34	31	38
Довіряють	11	16	13	10	8	10	14	11	10	7	11	37
<b>Президент</b>												
Не довіряють	53	37	46	50	61	58	43	60	59	60	58	20
Не визначилися	27	29	31	32	29	29	30	27	27	28	27	31
Довіряють	16	33	23	18	10	13	27	12	13	12	15	49

Як свідчать дані опитувань громадської думки, державній владі впродовж останніх років доводилося функціонувати за умов надзвичайно низького рівня довіри до неї з боку населення. Опитування фіксували певні підйоми позитивного ставлення населення до центральних органів влади, але всі вони безпосередньо були пов'язані з так званим “поствиборчим синдромом”, коли новообраний президент або парламент упродовж невеликого проміжку часу користувалися довірою населення. Це проявилось в 1994 і 2000 рр. стосовно президента Л.Кучми. У цьому плані унікальним виявився 2005 р., в якому на хвилі сподівань від помаранчевої революції всі органи центральної влади отримали високі порівняно з попередніми роками оцінки населення. Згодом ця ейфорія пройшла і парламентські вибори 2006 р. засвідчили стрімке падіння авторитету помаранчевої влади.

Слід зазначити, що тенденції падіння довіри до державних інституцій не є лише тенденцією останніх років. Уже наприкінці існування СРСР, коли з'явилися перші

ознаки демократизації, державна влада почала втрачати потенціал довіри. Про це свідчили окремі соціологічні опитування, хоча практика загальнонаціональних моніторингових досліджень тоді не використовувалася.

За роки незалежності відбулися значні зрушення в ціннісних стандартах, трансформації соціальних ролей, формування нових соціальних зв'язків, орієнтованих на якомога ширше виявлення потенціалу індивідуальної ініціативи. Але це не дало довіри з боку пересічних громадян ні реформаторам, ні консерваторам.

Як свідчать дані моніторингу громадської думки, для більшості громадян держава видається скоріше сторонньою силою, чий закони і настанови є своєрідним зовнішнім розпорядженням. Водночас політична влада неодноразово декларувала, що створення незалежної демократичної держави із соціально орієнтованою економікою і розвиненим громадянським суспільством є стратегічною метою її діяльності. Отже, з одного боку, проголошуються демократичні цінності, а з другого - існує недовіра населення до влади, настороженість щодо її дій. Відтак політична влада (як виконавча, так і законодавча) та населення перебувають у стані латентного (прихованого, неявного) конфлікту.

Дистанція, що утворилася між людиною і державою, свідчить про руйнацію в українському суспільстві комунікативних структур: з одного боку, влада нездатна донести до населення свого розуміння змісту і мети сучасного реформування суспільства, а з другого - населення не може довести владі суті побоювань щодо свого майбутнього. В результаті в масовій свідомості відбувається процес "вимиття" цінностей державності: до держави населення висуває численні вимоги, тоді як держава не в змозі відповідати цим вимогам.

Наступним чинником макрополітичного порядку, який сприяє збереженню конфліктогенності у політичній сфері, є *низький рівень розвитку громадянського суспільства*.

У стабільному суспільстві між владою і населенням функціонує ефективний посередник, що виконує роль "балансуючої противаги" - недержавні громадські інституції, що виражають різноманітні інтереси населення (професійні, політичні, етнічні, корпоративні тощо). Завдяки цьому посередникові влада коригує свої дії. Для влади її підлеглі вже виступають не як роздратований натовп, а як носії чіткої структури певних інтересів.

В Україні громадянське суспільство перебуває лише на початкових етапах свого розвитку і поки що не здатне ефективно впливати на органи державної влади.

Так, за даними Міністерства юстиції, в Україні станом на 1 червня 2005 р. зареєстровано понад 2 тис. всеукраїнських та міжнародних громадських організацій, 192 осередки неурядових організацій зарубіжних держав, 108 профспілок та їхніх об'єднань, 728 благодійних організацій. Але така кількість громадських організацій не повинна вводити в оману, оскільки більшість із них існують лише формально, а до тих, які активно функціонують, населення ставиться обережно. Так, за даними дослідження, яке було проведене Інститутом соціології НАН України у 2005 р., 23% опитаних зовсім не довіряли, а 26% переважно не довіряли благодійним фондам, громадським асоціаціям та об'єднанням.

Структури громадянського суспільства на сьогодні не виступають активним учасником демократичного процесу. Основні причини цього наступні:

- 1) потенціал інституцій громадянського суспільства залишається невикористаним з того, що в масовій свідомості українського населення відсутні традиції

самоврядування та колективного відстоювання своїх інтересів перед державними органами;

- 2) відсутність прозорого фінансування - проблема, яка викликає чимало питань до діяльності громадських організацій. В Україні відсутня надійна система заохочування інвестування вітчизняного бізнесу в “третій сектор”. Тому багато громадських організацій фінансуються із зарубіжних джерел, що викликає численні підозри і виступає приводом звинувачень різного роду;
- 3) в Україні відсутня зацікавленість державних органів у співпраці з “третім сектором”. Де-фактор на законодавчому рівні не створено надійних умов для ефективної співпраці органів влади і громадських організацій. Останнім у прийнятті рішень або відводиться роль масовки, або для консультацій з громадськістю залучають “кишенькові” організації.

Упродовж останнього десятиріччя влада свідомо стримувала розвиток громадських організацій, не вбачаючи в них рівноправного партнера. Ставлення до інституцій громадянського суспільства дещо змінилося після помаранчевої революції, але все одно не має підстав стверджувати, що всі проблеми були вирішені. Водночас практика свідчить, що здебільшого представники “третього сектора” не готові до співробітництва на паритетних засадах. У середовищі громадських організацій поширене ставлення до влади як джерела або фінансової підтримки або наказів.

Які потрібно зробити кроки для підвищення ролі громадських організацій у державному управлінні.

По-перше, доцільно переглянути нормативну базу, що регламентує залучення представників громадських організацій до процесу обговорення та прийняття управлінських рішень. Мета покращення цієї нормативної бази - ліквідувати бутафорські форми співпраці органів влади з громадськими організаціями.

По-друге, доцільно поширювати практику проведення громадських експертиз проектів рішень органів влади.

По-третє, необхідно практикувати лояльне ставлення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до різного роду громадських організацій.

По-четверте, на порядку денному стоїть завдання створення сучасної інформаційної інфраструктури громадських організацій. Наявність цієї інфраструктури дало б змогу зміцнити горизонтальні зв'язки громадських організацій.

Розвиток демократії неможливий без існування розгалуженої системи громадських самоврядних організацій, таким чином стан розвитку громадянського суспільства визначатиме і рівень демократії в Україні. На сьогодні українське суспільство робить тільки перші більш-менш вдалі кроки на шляху створення громадянського суспільства.

*Бідність* - наступна причина збереження в українському суспільстві соціальної напруженості.

Населення України як за радянських часів, так і в період державної незалежності ніколи не жило в пристойних матеріальних умовах. Однак саме за період становлення ринкової економіки рівень бідності сягнув таких масштабів, що перетворився на загрозу стабільному розвитку суспільства. У політичному вимірі небезпека поширення бідності серед населення полягає в тому, що вона стає життєдайним середовищем для розквіту популістських та радикальних політичних сил.

Вперше подолання бідності було визнано найбільш актуальним завданням соціально-економічного розвитку у Посланні Президента України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році”. Зокрема, у Посланні говориться, що “Україна належить до країн не лише з високим, а й зростаючим рівнем бідності. Формуються передумови так званої хронічної, “спадкоємної” бідності - діти з бідних сімей приречені на таке ж бідуювання у дорослому житті” [34].

Указом Президента України від 15 вересня 2001 р. була затверджена Стратегія подолання бідності. Зокрема, в Стратегії стверджується, що згідно з міжнародними нормами у 2000 р. до категорії бідних в Україні належали 26,7% населення, вкрай бідних - 14,7%. Серед бідних - сім’ї з дітьми, де всі дорослі працездатного віку становлять 47,2%, сім’ї, в яких усі дорослі працюють, - 18,5%. Зростання бідності супроводжується поглибленням майнового розшарування населення та появою багатих прошарків, чия заможність асоціюється з тіньовою та кримінальною діяльністю. Якщо серед найбіднішого населення розмір незареєстрованих доходів становить 1,7 грн на одну особу на місяць, то серед найзаможніших - 208,2 грн.

Незважаючи на роботу уряду з виконання Комплексної програми боротьби з бідністю, ситуація залишається досить серйозною - в Україні поки ще не вдалося кардинально змінити ситуацію на краще. Кількість бідних у країні відчутно не зменшилася. Як зазначає В.Симоненко, середньомісячна ціна робочої сили в доларовому еквіваленті в Україні сягнула 2001 р. лише 57,9 дол. США, 2002 р. - 70,6, за перше півріччя 2003 р. - 79,5 дол. США. Тобто середньомісячна заробітна плата в Україні нижча від межі абсолютної бідності (4 дол. США на людину в день). При цьому Україна за рівнем зарплати потрапляє в категорію країн, які вважаються бідними і такими, що розвиваються, а також безнадійно відстають від стандартів Європи [337].

У ставленні політичних сил до проблеми подолання бідності можна в узагальненій формі визначити два стратегічних підходи. Перший проповідують сили лівого спрямування, і він полягає у вимогах до держави збільшити обсяги соціальних виплат населенню та збільшити податкові та соціальні відрахування з економічно активних підприємств. Другий підхід відстоюють сили правого та центристського спрямування, які наполягають на тому, що подолати бідність можна лише через сприяння розвитку підприємництва та економічного зростання.

Власне другий підхід більше відповідає логіці економічного розвитку. Тим більше, що за висновками численних міжнародних рейтингів Україна посідає погані позиції щодо умов ведення підприємницької діяльності. Так, станом на 2006 р. валовий національний дохід на душу населення в Україні становив лише 1520 дол. США і був меншим, ніж в Марокко (1730 дол. США), Гватемалі (2400 дол. США), Албанії (2580 дол. США), Алжирі (2730 дол. США), Намібії (2990 дол. США) та багатьох інших країнах зі слабо розвинутою економікою.

За даними багатьох світових рейтингів, Україна має низький результат щодо питань послаблення податкового тиску. Наприклад, за даними дослідження Світового банку “Ведення бізнесу-2007”, яке базується на 10 основних критеріях, важливих для ведення бізнесу, Україна займає 174 місце зі 175. У такому ж дослідженні Світового банку за 2006 р. щодо питань визначення податків для бізнесу Україна посіла 151 місце в рейтингу зі 155 країн.

Останні результати досліджень Світового банку свідчать про те, що різні податки середньостатистичного підприємства в Україні становлять близько 60,3% від прибутку. Як стверджує В.Зеленюк, за всіма стандартами теперішні податки в Україні

для бізнесу є занадто високими як для країни, що потребує економічного відродження. Країни, які змогли створити “економічне диво” (наприклад Гонконг, Сінгапур, Південна Корея, Тайвань, Ірландія, Естонія тощо), мали низькі податки та лібералізовані ринки. А країни з високим рівнем податків та високою бюрократією (Вірменія, Молдова, Північна Корея, Узбекистан, Україна і т.д.) переживають економічну катастрофу [180].

Рейтинг країн, розроблений Фондом Heritage (США), на основі так званого “Індексу економічної свободи” (‘Economic Freedom Index’), підтверджує слабе становище України (99 місце з-поміж 157) відносно інших, навіть слаборозвинутих країн світу. Відповідно до цього рейтингу, Україна була віднесена до найгіршої групи “репресивних економік” у 1995-1996 рр. [140].

Як вважає В.Зеленюк, українському урядові для забезпечення економічного зростання необхідно вирішити триєдине завдання: по-перше, зменшити податковий тягар шляхом полегшення процедур сплати податків і зниження їх рівня; по-друге, спростити процедури регулювання бізнесу, а також обмежити втручання уряду в ринкові відносини; по-третє - забезпечити захист і непорушення прав людини і прав власності, зокрема включаючи права міноритарних акціонерів [181].

Суспільство продовжує платити дуже високу ціну за ринкові трансформації бідністю переважної частини населення. Як стверджується у доповіді Президента України В.Ющенка “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році”, належного рівня життя не забезпечує навіть активна праця громадянина. “Наша країна залишається далеко позаду європейських країн за рівнем оплати праці: відставання за цим показником суттєво перевищує відставання за продуктивністю праці. Низькими є і показники, що характеризують частку заробітної плати у ВВП та собівартості продукції. Цей показник в останні роки становив менше 45%, тоді як у країнах Європейського співтовариства - в середньому 65%. Оплата праці, яка складає основу доходів населення, залишається надто низькою для виконання її основних функцій, її міжгалузева диференціація - надто високою, а міжкваліфікаційні розбіжності - надмірними в галузях з високою оплатою праці і такими, що межують із зрівнялівкою, у галузях з низькою заробітною платою, передусім у бюджетній сфері”.

Дуже серйозною залишається проблема матеріального розшарування населення. Як свідчать дослідження, в Україні формується розподіл населення за доходами, характерний не для країн Європейського Союзу, а для латиноамериканських країн, де основна частина населення концентрується в групі з низькими доходами, а розрив між багатими та бідними постійно зростає.

**Динаміка самооцінки населення свого матеріального стану  
впродовж 2002-2005 рр., %**

	2002	2003	2004	2005
1. Часто не маємо грошей та харчів - інколи жebraкуємо	3,1	2,9	1,7	1,4
2. Не вистачає продуктів харчування - інколи голодуємо	9,6	7,5	5,9	4,0
3. Вистачає лише на продукти харчування	49,3	46,7	42,0	41,3
4. Вистачає загалом на прожиття	23,5	27,7	32,4	30,2
5. Вистачає на все необхідне, але нам не до заощаджень	11,6	11,7	13,9	14,4
6. Вистачає на все необхідне, робимо заощадження	2,0	1,7	2,1	2,1
7. Живемо в повному достатку	0,3	0,2	0,6	0,3

Наведені у таблиці дані опитувань інституту соціології НАН України [292, с. 119] свідчать, що певна невелика позитивна динаміка в покращенні матеріального становища населення фіксується. Так, упродовж 2002-2005 рр. зменшилася з 3% до 1% кількість людей, яким грошей не вистачає навіть на їжу. З 9,6% до 4% знизилася кількість людей, які інколи голодують. Також з 23,5% до 30% збільшилася кількість тих, хто кому вистачає грошей на прожиття.

Водночас наведені невеликі позитивні зрушення не можна вважати такими, що нейтралізують бідність як загрозу соціальної стабільності. Державним інституціям та політичним силам впродовж значного часу необхідно буде докласти чималих консолідованих зусиль для подолання бідності.

Означені чинники складають *конфліктний потенціал* українського суспільства, під яким слід розуміти комплекс політичних, соціальних та економічних умов, за яких можливий політичний конфлікт. Самі по собі ці умови не викликають конфлікт, але вони можуть підвищувати напруженість у суспільстві і виступати причиною передконфліктних ситуацій. І хоча потенціал стабільності в суспільстві ще досить великий, слід бути реалістом - наведені вище чинники складають об'єктивні умови для конфліктного розвитку подій. Хоча спрогнозувати, коли й за яких обставин соціальна напруженість призведе до відкритого політичного конфлікту досить важко, оскільки це залежить, передусім, від дії суб'єктивного чинника - наявності інституалізованого суб'єкта, в інтересах якого вигідна ескалація ситуації.

У цьому плані завдання держави полягає, з одного боку, у впровадженні заходів, які б могли пом'якшити для населення втілення ринкових перетворень, з другого - намагатися проводити зрозумілу для населення і, головне, послідовну державну політику модернізації, оскільки поразки та невдачі цієї політики сприяють популярності антиліберальних настроїв у масовій свідомості. У свою чергу, панування антиреформаторських та антиліберальних установок здатне "законсервувати" законодавчу та виконавчу владу від впровадження кардинальних економічних та управлінських змін.



## Розділ 4

### Чинники та етапи становлення державної політики

#### **4.1. Конституційний процес і зміцнення основ української державності**

Історичний шлях становлення конституційних основ механізму державного управління в Україні став предметом дослідження багатьох учених [66; 207; 209; 237; 267]. Виходячи із завдань дослідження доцільно реконструювати основні віхи цього процесу з точки зору аналізу того шляху, який пройшов український політичний клас у створенні оптимальних умов, що б сприяли виробленню ефективної державної політики.

*Першим етапом* становлення конституційних основ державного управління можна вважати період з 1990 по 1991 р., коли відбулося юридичне закріплення державності України, визначення її міжнародно-правового статусу та формування органів влади після прийняття Декларації про державний суверенітет УРСР. У цей період відбувається формування національної державності у формі поступової трансформації владних радянсько-комуністичних структур. Прийняття Декларації гостро поставило питання як зміни існуючих структур влади, так і формування якісно нової державної політики, хоча на той час українська політична еліта не мала відповідних знань, як це потрібно робити.

Так, у Законі УРСР “Про зміни і доповнення Конституції Української РСР” від 24 жовтня 1990 р. було ліквідовано монополію на формування державної політики КПРС та проголошувалися нові засади утворення органів державної влади, зокрема виборність та альтернативність [4]. Було сформовано новий вищий орган виконавчої влади, на який покладалися функції виконання державного управління - Кабінет Міністрів Української РСР [5-7]. Це заклало умови переходу роботи органів управління з республіканського (як частини Радянського Союзу) на державницький рівень (як суверенної держави). Суттєвим кроком у зміцненні державності стало впровадження інституту президентства, визначення Президента вищою посадовою особою та главою виконавчої влади [8-10].

Завершенням цього етапу формування державності можна вважати схвалення Всеукраїнським референдумом 1991 р. державної самостійності України. Вибори Президента України і референдум, проведені в грудні 1991 р., остаточно закріпили факт існування державної незалежності України, легітимізували нові принципи формування державної політики.

*Другим етапом* формування конституційних основ державного управління можна вважати період з грудня 1991 по липень 1994 р., для якого було характерним значне загострення кризи влади.

Відповідно до Закону УРСР “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” (1990 р.) система влади будувалася по лінії Рад, а Верховна Рада України була вищим рівнем влади. Введення інституту Представника Президента у 1992 р. ліквідувало цю систему [11]. Представник Президента призначався вищою посадовою особою - главою місцевої державної адміністрації і підпорядкувався лише Президенту. Прагнення побудувати виконавчу вертикаль призвело до концентрації влади навколо цієї посади - згідно зі ст. 14 закону, розпорядження представника Президента були “обов’язковими для виконання органами місцевого і регіонального самоврядування, всіма розташованими на відповідній території підприємствами, організаціями й установами, громадськими об’єднаннями, а також посадовими

особами і громадянами”. З цією ж метою у 1992 р. був прийнятий Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”, в якому з урахуванням введення посади представника Президента були ліквідовані виконавчі органи районних та обласних Рад як управлінські системи, надавши радам усіх рівнів функції представницького органу.

Побудова структур, відповідальних за формування державної політики, і реформа органів управління супроводжувалися численними хитаннями, подекуди відходом до колишніх радянських інститутів управління. Це часом переростало у законотворчу конфліктність. Наприклад, суттєва реорганізація системи органів влади відбулася після прийняття в 1994 р. Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”. Зокрема, цим законом визначалося, що обласні та районні ради одночасно виконують функції органів державної влади [15]. Цей закон надавав право створювати виконавчі комітети, відмінивши чинність інституту представника Президента.

Внаслідок цього “законотворчого” конфлікту тривалий час держава не мала власної Конституції, яка б закріпила нові історичні й політичні реалії. Два проекти Основного Закону було напрацьовано конституційними комісіями у період 1992-1993 рр. Один з них виносився на всенародне обговорення у липні 1992 р.; інший, після обговорення у вересні-жовтні 1993 р. на Верховній Раді, був опублікований у ЗМІ. Однак жоден з цих проектів не став Основним Законом держави.

Державний механізм того часу переживав системну кризу. Наслідком цього конфлікту між Президентом і парламентом стали дострокові вибори Президента і Верховної Ради в 1994 р. Щоб запобігти поширенню кризових явищ у системі державного управління, у 1994 р. президентська вертикаль утримувала всю виконавчу гілку владного механізму. Того ж року вийшов Указ Президента України “Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері державної виконавчої влади” [14].

Небажання окремих політичних сил у парламенті знаходити компроміс призвели до конфліктного і безрезультатного обміну законопроектів між Президентом і Верховною Радою, що фактично призвело до виникнення загрози кризи діяльності центральних органів влади.

10 листопада 1994 р. було утворено на паритетних засадах і затверджено парламентом Конституційну комісію. Робота над проектом Конституції супроводжувалася протистоянням виконавчої та законодавчої гілок влади. З метою пом’якшення цього протистояння 8 червня 1995 р. між Президентом і Верховною Радою було підписано Конституційний договір [3]. 24 листопада того ж самого року відбулося формування Робочої групи з підготовки проекту з 10 членів Конституційної комісії, у тому числі по 4 від Верховної Ради та Президента України і двох - від Верховного та Вищого Арбітражного судів.

А 11 березня 1996 р. побачив світ перший варіант проекту Конституції, підготовлений цією групою. 2 квітня Верховна Рада України прийняла рішення про включення до порядку денного пленарних засідань питання про проект Конституції України та про організацію його підготовки до першого читання. 19 квітня 1996 р. Верховна Рада прийняла рішення про необхідність утворення Тимчасової спеціальної комісії з опрацювання проекту Конституції.

У процесі підготовки Тимчасовою спеціальною комісією проекту Конституції до першого читання було вилучено 6, додатково внесено 12 нових статей, суттєво змінено 29 і доповнено зміст 54 статей. Редакційні та термінологічні правки були

внесені до 34 статей проекту. У ході підготовки проекту Конституції до другого читання від суб'єктів законодавчої ініціативи надійшло близько 5,6 тис. пропозицій та поправок.

У ході другого читання Верховною Радою було розглянуто 42 статті проекту, переважну кількість яких було схвалено конституційною більшістю. Не прийнятими конституційною більшістю на 26-27 червня залишилися найбільш заполітизовані та "ідеологічні" статті - питання мови, організації влади, власності, автономії Криму, державної символіки.

Склад противників і прихильників проекту за політичними пріоритетами визначався таким чином: категорично "проти" проекту були комуністична, соціалістична і селянська депутатські фракції; решта депутатів була "за" проект за умови внесення до нього певних змін; особливо наполягали на прийнятті проекту депутати національного та ліберального спрямування. За змістовними ознаками суперечки в основному точилися з таких позицій: якою повинна бути державна символіка, як вирішити мовне питання, який має бути рівень забезпечення соціальних гарантій, прав і свобод людини, питання автономії Криму, доцільність введення двопалатного парламенту і діапазон його владних повноважень, рівень концентрації виконавчої влади у Президента, а також розподіл владних повноважень уряду і органів місцевого самоврядування.

До останнього дня (точніше до останньої ночі) доля Конституції була невідома. Конституційний процес на останньому етапі (йдеться про Указ Президента від 26 червня 1996 р. щодо проведення конституційного референдуму за безрезультатним проектом без згоди на те парламенту) набув усіх ознак передкризового розвитку, але кризи вдалося уникнути.

Особливістю ситуації прийняття Конституції було те, що в Україні Основний Закон мав більш високий рівень легітимності, ніж російська Конституція. І це незважаючи на те, що в Росії відбувся конституційний референдум 1993 р. Автор дотримується тієї точки зору, що проведення чи не проведення референдуму не надає Основному Закону більшої чи меншої легітимності. Референдум з питання прийняття Конституції є прийнятним тільки як плебісцит, але остаточний зміст статей Основного Закону повинні виписувати професіонали і знаходити в цьому консенсус.

У Конституції знайшла раціональне вирішення проблема Кримської автономії. Зокрема, розв'язалася стара дилема, невирішеність якої провокувала політичну нестабільність на півострові: чи можливо адміністративно-територіальну автономію Криму доповнити ознаками державно-правової. Нарешті було знайдено компроміс: Крим має власну Конституцію, яка погоджується з парламентом України. Тобто в остаточному варіанті автономія Криму має чітко виражений адміністративно-територіальний зміст з певними ознаками державно-правового.

Прийняття Конституції сприяло розподілу функцій інституту президентства і законодавчого органу в системі державного управління. Форма держави, яку закріплювала Конституція, - президентсько-парламентська республіка, яка характеризувалася певним балансом владних повноважень глави держави і парламенту. Хоча, як показала практика, цей баланс був виписаний законодавцем недостатньо чітко, що в подальшому стало причиною домінування президентської сторони і приводом для численних конфліктів президента і парламенту.

Визначення структури вищого законодавчого органу - наступний компроміс у прийнятті Конституції 1996 р. Як відомо, проект Конституційної комісії передбачав двопалатний парламент (Національні збори) з двох постійно діючих палат: Палати

депутатів і Сенату. Вважалося, що саме двопалатний парламент сприятиме оптимізації законодавчого процесу. Верхня палата передбачалася консервативнішою і мала стримувати поспішні рішення нижньої. В цьому випадку верхня палата (Сенат) сприймалася б не тільки як інституція представництва регіонів чи інших складових держави, а і як представництво загальнонаціональних інтересів, на відміну від нижньої палати, де були б репрезентовані інтереси як окремих верств суспільства, так і партійно-корпоративні. До того ж додавалося, що верхня палата зможе забезпечити однакове представництво всіх регіонів і врахування інтересів останніх у законодавчому органі. Прихильники цієї ідеї вважали, що використати переваги і нейтралізувати недоліки будь-якої виборчої системи уможливило саме двопалатність законодавчого органу, за якою мажоритарний принцип може бути застосований при формуванні верхньої палати, а пропорційний - для палати партійно-корпоративного представництва.

Але аргументи на користь однопалатного парламенту були вагоміші у прийнятті остаточного тексту Конституції. Прихильники однопалатного парламенту стверджували, що за умов неструктурованого суспільства, слабкості політичних партій, недосконалого територіального устрою наявність другої палати уповільнює законодавчий процес, робить його менш ефективним. Непереконливим для прихильників однопалатного парламенту був і той аргумент, що нібито політичні проблеми між президентом і законодавчою владою вирішуються через двопалатну структуру парламенту. У більшості держав двопалатна система створювалася в період відносної стабільності суспільства і певної існуючої рівноваги між законодавчою і виконавчою владами. Однопалатний парламент також спроможний ефективно представляти інтереси регіонів. До того ж закон приймається не для окремих регіонів, а для країни в цілому. На той час було досить поширене явище, коли народні депутати вирішували свої місцеві проблеми ефективніше, ніж загальнонаціональні. Основним критерієм у роботі депутатів має бути професіоналізм, а вже потім чинник представництва регіонів - така в загальному вигляді була точка зору противників двопалатної структури парламенту.

З прийняттям однопалатної структури вдалося запобігти виникненню електорального конфлікту. Справа в тому, що в проекті Конституційної комісії було закладено дещо конфліктний порядок виборів senatorів (по три від кожної області), що могло б викликати серйозні суперечки в самому Сенаті. Наприклад, на одного сенатора в Донецькій області припадало б 1 млн 300 тис. виборців, тоді як у Чернівецькій - 226 тис.

Упродовж обговорення проекту Конституції неодноразово лунали пропозиції зменшити кількість депутатів. Однак їх кількість залишилася незмінною - 450. Хоча в дискусіях на цю тему неодноразово стверджувалося, що цифра "450" набуває якогось сакрального змісту і не має жодних пояснень, чому Україні потрібно саме 450 депутатів. Але при вирішенні цього питання перемогли корпоративні інтереси самозбереження депутатського корпусу.

Прийняття Конституції стало підтвердженням спроможності законодавчої і виконавчої гілок влади приймати відповідальні рішення. Підсумовуючи цей важливий етап становлення української державності, Президент України зазначив, що "Конституція заклала підвалини нашого державного устрою, утвердження реальної демократії, піднесла міжнародний авторитет України, справила благотворний і довготривалий вплив на всі сфери суспільного життя. Разом з тим реалії суспільного розвитку з моменту прийняття Основного Закону постійно нагадують, що він все ж є

не вершинним досягненням державницької думки, а результатом політичного компромісу” [229].

З часом політична практика виявила неповноту та недосконалість конституційно визначеної моделі організації влади, що сприяло виникненню численних конфліктів між законодавчою та виконавчою її гілками влади після прийняття Основного Закону.

На порядку денному постало питання удосконалення Конституції. Отже, умовний *третій етап* формування інститутів державної політики тривав з 2000 р., коли відбувся Всеукраїнський референдум щодо змін до Конституції, дотепер, коли набули чинності зміни до Основного Закону і відбувся перехід до парламентсько-президентської моделі державного устрою.

У 2000 р. відбувся Всеукраїнський референдум щодо змін до Конституції, який закінчився повною поразкою президентської сторони, яка його ініціювала. Зміни до Конституції, що передбачалося внести після референдуму, означали радикальне посилення повноважень глави держави, зокрема впровадження двопалатної структури парламенту, зменшення кількості депутатів. Більш ретельно аналіз похибок та прорахунків у проведенні цього референдуму розглянуто нижче.

Після парламентських виборів 2002 р., які закінчилися впевненою перемогою опозиційного блоку “Наша Україна”, що набрав 23,5% голосів виборців і фактичною поразкою пропрезидентського блоку “За єдину Україну” (11,7% голосів на загальнонаціональному окрузі, причому в Донецькій області за блок проголосувало 36,8% жителів області, що стало приводом для звинувачень стосовно адміністративного втручання у виборчий процес) перед владою постане стратегічне завдання підготовки до наступних президентських виборів 2004 р. Результати парламентських виборів засвідчили, що провладні політичні сили майже не мали шансів забезпечити контрольовану передачу влади від Л.Кучми до гіпотетичного правонаступника. Тому було прийнято рішення змінити сам формат політичної системи, за якої посада президента не має ключового значення в прийнятті рішення. Так виникла ідея впровадження парламентсько-президентської моделі. У політичному дискурсі 2002-2004 рр. це позначалося як “політична реформа”.

5 березня 2003 р. було оприлюднено Указ Президента України “Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” [39; 46]. Цим проектом передбачалося змінити порядок призначення Прем’єр-міністра та формування складу уряду. Так, Прем’єр-міністра мав призначати парламент, Президент - вносити кандидатуру на цю посаду, погоджену парламентською більшістю. Пропонувалося, щоб парламент затверджував склад уряду, а уряд - керівників центральних органів виконавчої влади. За Президентом закріплювалося призначення міністрів оборони, внутрішніх справ, закордонних справ, з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, глав державних адміністрацій - за поданням Прем’єр-міністра. Президент також за проектом мав призначати керівників Державної податкової адміністрації, Державної митної служби, Служби безпеки України, Державного комітету у справах охорони державного кордону.

Президент отримував додаткові права достроково розпускати парламент у трьох випадках: якщо депутати неспроможні протягом визначеного Конституцією часу сформувати більшість; якщо більшість не спроможна була сформувати уряд; якщо парламент не зміг прийняти державний бюджет на наступний рік.

Проект передбачав розподіл парламенту на дві палати. Одна - формується від партій і блоків, що перемогли на виборах за пропорційною системою. Друга - на

основі рівного представництва всіх регіонів - областей та міст центрального підпорядкування. Як бачимо, ця норма була рефреном проекту Конституції 1996 р.

Оприлюднений проект передбачав розмежування в часі виборів до Верховної Ради, органів місцевого самоврядування та вибори Президента. Але каденція всіх виборчих органів влади обмежувалася п'ятьма роками. Згідно з проектом, результати Всеукраїнського референдуму повинні мати пряму дію і не потребували затвердження будь-яким органом влади. Проектом також передбачалося зменшення кількості народних депутатів до 300.

У ході всенародного обговорення до Міністерства юстиції надійшло понад 800 тис. індивідуальних звернень і протоколів зібрань громадян, сесій місцевих представницьких органів. Обговорення конституційної реформи було проведено в усіх регіонах України. У ньому взяли участь близько 9 млн громадян, місцеві осередки політичних партій, громадські організації. Обговорення відбувалося також і на фаховому рівні. Проводилися круглі столи, конференції, дискусії, у тому числі на телебаченні, радіо, шпальтах газет. Соціологічними організаціями було проведено опитування громадської думки з ключових питань законопроекту.

Водночас обговорення цього проекту засвідчило, що опозиційна частина політичного спектра не сприйняла доцільність багатьох змін до Конституції. Тому в остаточному варіанті у проект конституційних змін були внесені деякі суттєві корективи.

19 серпня 2003 р. Л.Кучма вніс до Верховної Ради України проект Закону “Про внесення змін до Конституції України”, в якому була знята норма про запровадження двопалатного парламенту, збережена кількість народних депутатів і знята норма прямого прийняття законів через референдум.

Тоді ж спеціальною комісією Верховної Ради України був підготовлений альтернативний законопроект за № 3207-1 від 1 липня 2003 р., який прийнято називати “проектом О.Мороза” [45]. Основні новації “проекту Мороза” стосувалися посилення владних повноважень парламенту і уряду, і відповідно, зменшення повноважень Президента. Зокрема, парламент мав приймати рішення щодо призначення за поданням Президента Прем'єр-міністра України, звільнення з посади та прийняття відставки Прем'єр-міністра; затвердження на посадах персонального складу Кабінету Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України та припинення його повноважень; затвердження на посадах та звільнення з посад окремих членів Кабінету Міністрів України. За цим проектом Президент призначав на посади та звільняв з посад за поданням Прем'єр-міністра України та за наявності згоди Верховної Ради України Голову Антимонопольного комітету України, Голову Державної прикордонної служби України, Голову Служби безпеки України, Голову Державного комітету телебачення і радіомовлення України. Згідно з проектом за поданням Президента на посаду Прем'єр-міністра України міг призначатися представник політичної партії (виборчого блоку партій), яка (який) мав у Верховній Раді України найбільшу кількість народних депутатів України. Суттєві корективи вносилися у механізм призначення місцевих державних адміністрацій. Вони мали призначатися на посаду і звільняти Кабінетом Міністрів за поданням Прем'єр-міністра України.

Перед парламентськими канікулами 11 липня 2003 р. Верховна Рада схвалила для направлення для висновків до Конституційного Суду обидва законопроекти - президентський і парламентський - які суттєво відрізнялися між собою. Предмет конфлікту полягав у тому, що президентський законопроект за версією опозиційної частини парламенту припускав можливість пролонгації повноважень діючого глави

держави, проти чого рішуче виступала опозиція. Парламентський законопроект (“проект “Мороза”) будувався на суттєвому зменшенні повноважень президента і переміщення центру прийняття рішень у Верховну Раду, з чим не погоджувалися фракції парламентської більшості.

Після бурхливого обговорення двох проектів стало зрозуміло, що “президентський” проект не зможе отримати підтримку конституційної більшості народних депутатів. Що змусило Президента заявити, що внаслідок жорсткого конфліктного протистояння він відкликає свій законопроект. Отже, в Конституційний суд на висновки було направлено лише проект, підготовлений парламентською комісією.

Згодом з’явився третій законопроект. 21 серпня лідери СПУ О. Мороз та КПУ П. Симоненко провели спільну прес-конференцію, де було повідомлено, що в результаті спільних консультацій із Главою АП В.Медведчуком прийнято рішення підготувати новий “компромісний” законопроект змін до Конституції. Згодом він отримав назву “проект Симоненко - Медведчука” (№ 4105 від 4 вересня 2003 р.) [44].

Цей проект містив деякі суттєві новації. Вкажемо ті з них, які стали предметом дискусій. Так, проектом передбачалося збільшення строку повноважень Верховної Ради України до семи років. Пропонувалося, щоб Верховна Рада обирала Президента України, призначала Прем’єр-міністра України. Кандидатуру Прем’єр-міністра України вносив для призначення до парламенту Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій і депутатських груп після відповідних консультацій з їх керівниками. Міністр оборони України та міністр закордонних справ України за проектом мали призначатися Верховною Радою за поданням Президента, інші члени уряду - за поданням Прем’єр-міністра України. За проектом керівники центральних органів виконавчої влади, які не входили до складу Кабінету Міністрів України, а також місцевих державних адміністрацій призначалися Кабінетом Міністрів за поданням Прем’єр-міністра. Проект передбачав, що члени Кабінету Міністрів, керівники інших центральних органів виконавчої влади можуть мати мандат народного депутата України.

Проект також передбачав так званий імперативний мандат депутата. Тобто депутат, обраний від політичної партії (виборчого блоку), міг бути позбавлений мандату у разі невходження до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій), або виходу (виключення) із складу такої фракції.

Проектом передбачалося, що у Верховній Раді України на основі узгодження політичних позицій формується коаліція депутатських фракцій і депутатських груп, до якої має входити більшість народних депутатів парламенту від його конституційного складу. На таку коаліцію покладається формування уряду, а також відповідальність за його діяльність.

Згодом цей законопроект також було направлено до Конституційного Суду. Але, як з’ясувалося, під ним були лише підписи депутатів від парламентської більшості та лідера КПУ П.Симоненка. О.Мороз відмовився візувати цей проект до того часу, поки в ньому не буде врахована низка умов, головною з яких лідер СПУ вважав всенародне обрання Президента.

Згодом з’явився ще один проект № 4180 від 19 вересня 2003 р., так званий “проект Гавриша” [43]. Цей законопроект відрізнявся від попереднього лише перехідними положеннями. Якщо законопроект № 4105 передбачав обрання Президента в 2004 р. на всенародних виборах на скорочений термін (2 роки), а в 2006

р. - парламентом, то проект № 4180 передбачав уже 2004 р. обирання Президента Верховною Радою. У проекті була ще одна норма, яка особливо привернула на себе увагу - чергові вибори Верховної Ради пропонувалося провести в 2007 р., тобто термін каденції чинного парламенту продовжувався на 1,5 роки.

Саме ці положення викликали прямо протилежні коментарі з боку політиків. Представники парламентської більшості не висловили принципових зауважень з приводу цих положень. Натомість представники опозиції були налаштовані проти цього варіанта більш категорично. У нормі вже наступного 2004 р. чинним складом парламенту обирати Президента деякі ЗМІ відразу побачили неприхований випад проти лідера “Нашої України” В.Ющенко.

Згодом усі законопроекти були визнані Конституційним Судом. Але жоден із цих проектів не був схвалений конституційною більшістю народних депутатів, навіть коли за вимогою опозиційних фракцій із проекту була вилучена стаття про обрання Президента Верховною Радою і, відповідно, збереження всенародного обрання глави держави.

На конституційний процес негативно впливала та обставина, що восени 2004 р. мали відбутися чергові президентські вибори, що додавало до обговорення конституційних змін гостроти, прагнення використати зміни до Конституції у вузькополітичних і корпоративних інтересах. У результаті жорсткого конфліктного протистояння у Верховній Раді України обидві сторони - і прихильники конституційних змін, і їх противники - вдавалися до сумнівних з юридичної та етичної точок зору акцій блокування парламентської трибуни. В результаті остаточного голосування 8 квітня 2004 р. проект № 4105 не був підтриманий конституційною більшістю депутатів.

Однак до проекту змін до Конституції політичне середовище повернулося під час кульмінації президентських виборів 2004 р., коли масові фальсифікації прихильників провладного кандидата В.Януковича спровокували політичну кризу і вимогу протестуючих на Майдані Незалежності в Києві провести переголосування, або так званій “третьій тур” президентських виборів. Як компроміс 8 грудня 2004 р. у Верховній Раді України відбулося так зване “пакетне голосування”, яке дозволяло провести “третьій тур” президентських виборів і одночасно затверджувало проект конституційних змін № 2222, побудований на раніше висунутих проектах, яким затверджувалася парламентсько-президентська модель устрою. За перехідними положеннями ця модель набирала чинності з 2006 р.

Однак сама ідея конституційної реформи, яка полягала в тому, щоб відкоригувати систему державного управління з метою посилення ролі парламенту на діяльність уряду і зменшення рецидивів суб’єктивного впливу президентської сторони, що мали місце впродовж 1996-2004 рр., через впровадження проекту № 2222 не була досягнута повною мірою. Більше того, впровадження цього проекту ускладнило державне управління і внесло суттєвий дисбаланс у роботу центральних органів влади. Зокрема, згідно з проектом виник ефект так званої “парламентаризації” виконавчої гілки влади, що загрожує її ефективному функціонуванню через наявність численних владних і функціональних дисбалансів.

Так, колишній член Конституційного Суду В.Шаповал наводить кілька суттєвих недоліків змін до Конституції, що негативно впливають на якість системи державного управління. Зокрема, згідно з оновленою Конституцією Президент має право розпуску Верховної Ради, якщо коаліція фракцій упродовж 60 днів не сформує Кабінет Міністрів України. Як вважає В.Шаповал, Президент цим положенням має



право створювати політичну кризу в країні, консервуючи ситуацію недієздатності парламенту. Натомість глава держави повинен розпускати недієздатний парламент. Згідно з оновленою Конституцією Президент позбавлений права призначати або звільняти міністрів, водночас за ним зберігається так звана “президентська квота” в уряді (міністр закордонних справ, міністр оборони) і право призначати та звільняти голів місцевих адміністрацій (щоправда за поданням уряду). Таким чином, виходить що частина призначень у системі виконавчої влади відбувається від парламенту, частина - від Президента, тобто порушується системність та ієрархічність виконавчої влади [405].

Оновлена Конституція на основі проекту № 2222 потребує подальших змін та коректив, які б були позбавлені суб’єктивізму та вузькополітичних інтересів. Тим паче, що за процедурою прийняття проекту № 2222 у грудні 2004 р. були явні порушення, а саме в законопроект, який був схвалений Конституційним Судом, парламент вніс зміни і без необхідного остаточного висновку Конституційного Суду цей змінений законопроект був проголосований Верховною Радою. Це є порушенням ст. 159 Конституції України, яка чітко визначає механізм впровадження змін. Тобто суто формальні причини повернутися до проблеми внесення змін до Конституції, які б стали основою створення законодавчих засад системи державного управління, існують. Водночас скористатися цим не дозволяють міркування політичної доцільності, позаяк скасування голосування за зміни до Конституції за версією проекту № 2222 одночасно призведе до денонсації так званого “пакетного голосування” 8 грудня 2004 р., яке дозволило провести “третій тур” президентських виборів.

Проведений аналіз показує, що ні необхідність внесення радикальних змін до Конституції України, ні зміст цих змін не спиралися на консолідовану підтримку українського суспільства загалом та Верховної Ради України зокрема. Внесення змін відбулося не в результаті співпраці політичних сил, представлених у Верховній Раді України, а в атмосфері їх протистояння та протиборства.

Виходячи з того, що процес підготовки та ухвалення Верховною Радою України законопроекту зі змін до Конституції супроводжувався грубим порушенням вимог на всіх етапах конституційного процесу, Національна комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права дійшла висновку, що Закон України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV слід розглядати як *actum nullum ab initio* [акт, недійсний з моменту виникнення], і тому він не може вважатись складовою чинної Конституції України [131].

У висновку Європейської комісії “За демократію - через право” (Венеціанська комісія) від 11 жовтня 2004 р., де, зокрема, стверджується, що “... прийняті у складний та поспішний спосіб, у який було запропоновано, внесено, змінено та проголосовано різноманітні конституційні зміни, коли під час цього процесу кожна пропозиція зазнавала подальших змін. Конституційні зміни слід вносити лише після широкого, відкритого та вільного обговорення в суспільстві та в атмосфері, що сприяє такому обговоренню, зміни, як правило, мають ґрунтуватись на консенсусі серед політичних сил та в громадянському суспільстві” [131].

У висновку Венеціанської комісії говориться, що загалом конституційні зміни (...) не повністю дозволяють досягти мети конституційної реформи - встановлення збалансованої та функціональної системи правління. (...) з метою приведення закону про внесення змін у відповідність з принципами плюралістичної демократії та

верховенства права, слід продовжити обговорення закону та внести до нього деякі зміни з метою його вдосконалення [131].

Отже, конституційний процес в Україні не закінчений і в подальшому політики обов'язково повернуться до проблеми внесення змін до чинної Конституції або навіть до створення нової.

#### **4.2. Трансформація суб'єкта влади у перехідному суспільстві**

Проаналізовані вище процеси не могли не позначитися на трансформації суб'єкта державної влади. Звідси постає цілком логічне питання: яка структура суб'єкта - "тримателя" державної влади? У чийх інтересах здійснюються дії державної влади в умовах реформування суспільства? Ці питання є постійною темою для дискусій у наукових і політичних колах українського суспільства. Особливо популярні вони під час виборчих кампаній, коли виникає загроза зміни конфігурації розподілу владних інтересів, що склалися.

Завдання вивчення трансформації суб'єкта влади часто в засобах масової інформації зводиться до з'ясування ситуативних, подекуди суто кон'юнктурних питань - а саме, інтереси яких груп стануть домінувати в процесі прийняття рішень у результаті перемоги тих чи інших учасників у черговій виборчій кампанії. Інакше кажучи, з'ясування взаємовідносин між конкретними політиками або політичними групами часом ставить на порядок денний більш важливе завдання реконструкції самих принципів здійснення державної влади в умовах перехідного суспільства.

Скористаємося визначенням суб'єктності державної влади, під якою розуміють її здібність до формування і досягнення загальнонаціональних (державних) інтересів у практичній політиці. "Суб'єктність держави визначається її здатністю мобілізувати фінансові, матеріальні та людські ресурси, агрегувати загальнонаціональні інтереси і реалізовувати їх за допомогою владних інститутів у практичній політиці" [265, с. 10].

Які ж етапи можна визначити в становленні суб'єктності української державності?

Є всі підстави погодитися з поширеним серед істориків і політологів твердженням, що в Україні (так само як і в більшості республік колишнього СРСР) прагнення до державної автономії було спровоковано господарською і партійною номенклатурою, яка хотіла отримати автономію від Москви і використала у своїх інтересах невдоволення населення від невдалих реформ періоду горбачовської "перебудови". Як виявилось після серпневого путчу 1991 р., ні громадська думка, ні елітні групи українського суспільства не були готові ані економічно, ані політично до державної незалежності [293, с. 262-263]. Як продемонстрував наш невеличкий історичний досвід, усвідомлення елітними групами справжніх масштабів завдань будівництва державності сталося набагато пізніше.

Істотною макрополітичною характеристикою перших років становлення української державності було радикальне ослаблення механізму державного регулювання. Якщо об'єктивні причини цього ослаблення лежать у площині історичної необхідності - зміна основ тоталітарної державної системи можлива через кризу і радикальне падіння її легітимності, - то до числа суб'єктивних відносять зацікавленість елітних груп в ескалації неспроможності держави виконувати свої функції. Щодо еліт, то на той час (від 1991 до середини 90 рр.) можна визначити, з одного боку, представників старої господарсько-партійної номенклатури, які вбачали в ринкових реформах можливість здійснення легальної "конвертації права влади в

право власності”, з другого - представників нових ділових кіл, зацікавлених у примноженні свого капіталу за умов економічного хаосу. Саме в атмосфері домінування антидержавних цінностей стверджуються форми підприємницької діяльності, які сприяли дезінтеграції держави. Зокрема, це практика створення приватних фірм при державних підприємствах-монополістах, в яких контрольний пакет акцій належав керівництву цих самих підприємств; це і безконтрольне кредитування приватного сектора за рахунок державних коштів; це і лібералізація зовнішньоекономічних відносин, коли урядом видавалися гарантії під проекти “кишенькових” приватних фірм. За таких умов виникає “тінізація відповідальності” суб’єкта політичної діяльності, коли неможливо ідентифікувати автора неправильного рішення (як приклад можна навести прийняття різного роду рішень про податкові та митні пільги, квоти, ліцензії тощо, “завдяки” яким стали можливими масштабні фінансові афери).

Суттєвою причиною неспроможності втілювати ефективну державну політику стала так звана “кадрова чехарда” в структурах виконавчої влади, яка фактично перетворилася на повсякденне явище. Так, за підрахунками за 10 років Україна мала 9 прем’єр-міністрів, 15 перших віце-прем’єрів, 47 віце-прем’єр-міністрів, 6-8 разів змінювалися всі керівники міністерств і відомств, а деякі посадовці перебували на своїх посадах лише 2-3 місяці [376]. Лише у 2000 р. було “змінено” 6 голів обласних державних адміністрацій, 92 заступники голів (59% від загального числа) і 53 керівники райдержадміністрацій. У 2001 р. - 2 керівники облдержадміністрацій. Зі слів Глави Адміністрації Президента України, у 2001 р. було звільнено 60 керівників різного рівня, у тому числі 6 - за серйозні недоліки в роботі, а 19 - “з інших мотивів, а це означає, що вони пішли зі своїх посад не з власної волі” [377]. Апофеозом “кадрової чехарди” можна вважати звільнення 18 тис. державних службовців упродовж 2005 р. після перемоги “помаранчевої революції”.

У дезінтеграції системи державного управління були зацікавлені також зовнішні суб’єкти. Це - умовні центри геополітичного впливу, що склалися на європейському континенті. На початку 90-х рр. присутність України як самостійного актора (або суб’єкта) у зовнішньополітичному просторі Європи не визнавалося жодною існуючою на той час геополітичною доктриною. Навпаки, в інтересах кожного більш-менш впливового центру геополітичного тяжіння Україні відводилася роль “буферної” зони. З боку ж українського істеблішменту, який не мав зовнішньополітичного досвіду, не було протиставлено жодних ефективних дій для геополітичного ствердження країни. Навпаки, Українська держава з перших же кроків перебрала роль аутсайдера у справі відстоювання власних національних інтересів - це торкалося як політичних (непродумана ліквідація ядерної зброї), так і економічних (непродуманий і запізнілий вихід з рублевої зони, зростання заборгованості Росії за енергоносії) рішень.

Отже, склалася парадоксальна ситуація - перші кроки української державності здійснювалися в умовах, коли у “вилученні” держави як повноправного суб’єкта суспільного процесу були зацікавлені практично всі персонажі політичного процесу - елітні групи, геополітичне оточення. Це стало фундаментом, який уможливив пріоритетність групових (корпоративних) інтересів на шкоду загальнонаціональним при формуванні й здійсненні державної політики, порушив функціонування всього державного організму і деформував суб’єктність влади. Замість узгодження інтересів різних соціальних прошарків і груп, пом’якшення “ринково-демократичного шоку” система державного управління фактично стала обслуговувати корпоративні інтереси

тих груп, які могли впливати на процес прийняття рішень. Не дивно, що за таких умов про обов'язки держави перед суспільством згадувалося лише під час виборчих кампаній і соціальних хвилювань, тобто при виникненні реальної загрози заміни складу владних еліт.

За умов, коли не було створено ніяких ефективних “замінників” КПРС, тобто політичних інститутів, здатних мобілізувати можливості держави для досягнення загальнонаціональних інтересів, її місце зайняли ерзац-політичні групи, які формувалися згідно з територіальним, галузевим або корпоративним принципами, і для яких власні інтереси були, природно, більш значущі, ніж загальнонаціональні.

Вказані чинники сприяли формуванню феномена “блукаючого” центру влади, коли перманентний конфлікт між її законодавчою і виконавчою гілками провокував своєрідну опозиційність “всіх до всіх”. Як наслідок виникають сублегальні владні структури, які приватизують найважливіші функції держави, комерціалізують діяльність багатьох її інститутів. За таких умов державне і приватне життя здійснюється, якщо можна так сказати, в режимі виживання, а не узгодження. У цьому полягає зміст так званого негативного консенсусу функціонування держави і громадянського суспільства в перехідний період.

Відсутність політичного інституту узгодження інтересів різних соціальних прошарків суспільства та його елітних груп, держави, політичних партій і громадських об'єднань призвело до того, що ці інтереси із самого початку свого формування перебували у стані конфлікту. Не дивно, що дисбаланс владних важелів, коли прийняття будь-якого економічного рішення на політичному рівні детермінувалося інтересами лобістських угруповань, створював перешкоди реформаторській державній політиці.

Про трансформацію уявлень про суб'єкт державної влади в громадській думці можна судити за деякими даними опитувань громадської думки. Так, відповідаючи на запитання, які соціальні групи відіграють значну роль в українському суспільстві, більшість респондентів упродовж 1994-2004 рр. вважали, що в державних справах мафія та злочинний світ відіграють головну роль. Від 34% у 1994 р. до 49% у 2001 р. респондентів вважали, що саме ця група “заправляє” в суспільстві. Лише у 2005 р. під впливом помаранчевої революції і перемоги демократичних сил на президентських виборах кількість тих, хто так вважає, зменшилася до 30,7%. Упродовж 1994-2005 рр. поступово збільшується, на думку населення, вплив підприємців. Кількість тих, хто вважає, що бізнесмени відіграють значну роль в державі поступово збільшується з 24% у 1994 р. до 32% у 2005 р. - 28% у 2001 і 2002 рр. Разом з цими групами за рівнем впливу на державне будівництво, за оцінками респондентів, стабільне місце посідає чиновництво та лідери політичних партій. Інші соціальні групи, на думку населення, значної ролі у державному управлінні не відіграють [292, с. 27].

Зрозуміло, що наведені дані відображають суб'єктивне сприйняття населенням державного організму. Однак це сприйняття ґрунтується на досвіді відносин з владними інститутами. Таким чином, наведені тенденції можна розглядати одночасно і як свідчення дезінтеграції державної влади. Вони вказують на небезпечний процес привласнення головних державних функцій сублегальними владними структурами.

Протягом 1994-2006 рр. було реалізовано чимало кардинальних проектів, які мали на меті зміцнення суб'єктності держави. В 1996 р. було прийнята Конституція, яка затверджувала “президентсько-парламентську модель” устрою, яка згодом, у 2004 р, була замінена “парламентсько-президентською моделлю”. У 1998 р. мажоритарна виборча система була замінена на змішану пропорційно-мажоритарну, яка, у свою

чергу, у 2004 р. замінена на пропорційну. Насамкінець, конституційна реформа 2004 р. (через норми проекту 3207) передбачала кардинальне посилення місцевого самоврядування через децентралізацію державного управління і передачу багатьох функцій управління від місцевих адміністрацій органам самоврядування.

Реалізація всіх цих проектів мала сприяти посиленню суб'єктності держави. Проаналізуємо, наскільки ефективними виявилися проекти реформування вказаних суб'єктів політичної дії.

Усі виборчі кампанії демонстрували просто непристойну близькість “грошей” і “політики”. Сам факт виходу будь-якої персони в публічну політику майже завжди забезпечувався ступенем близькості до бізнесу. Винятком із загального правила можна вважати лише склад Верховної Ради України першого скликання (1990-1994 рр.), коли депутатство забезпечувалося, з одного боку, належністю до компартійної та господарської номенклатури, а з другого - до перших партійно-політичних угруповань, що з'явилися на хвилі горбачовської “перебудови”. Це був період, коли в депутати потрапляли або за рознарядкою ЦК КПУ, або на хвилі демократичного романтизму.

Згодом це зникло, і на наступних виборчих кампаніях нелегко було знайти партію або політика, які б не виникли на основі інтересів консолідованого капіталу, що сформувався в результаті комерціалізації державних структур. Хоча було б помилкою вважати, що це притаманне тільки посттоталітарним суспільствам. Як пише російський учений Ф.Шамхалов: “У ліберально-демократичних країнах важко собі уявити кандидата, який домогся успіху на виборах без відповідної фінансової підтримки. Багато в чому здатність тієї чи іншої особи завоювати виборні посади прямо пропорційна її здатності залучати у фонд своєї виборчої кампанії кошти” [403, с. 349]. У цьому плані корисно навести таке спостереження щодо ролі багатства в політичному житті США: “Люди без власності не відіграють скільки-небудь ефективної ролі в політичному житті Сполучених Штатів; у кращому випадку вони можуть володіти лише винятково особистим авторитетом, але це не означає, що всі власники беруть участь у політичній діяльності. Однак саме останні - особисто чи через посередників, які щедро винагороджуються, визначають або істотно змінюють у комісіях і в кулуарах державних і партійних органів розстановку політичних сил” [238, с. 163].

Успіх у бізнесі безпосередньо залежить від доступу до державних ресурсів і суб'єктивної позиції вищих чиновників. Як свідчить досвід демократизації в Україні, рівень впливу бізнесу на політичний процес визначається не стільки можливістю запропонувати і відстоювати перед громадськістю програму економічного та соціального розвитку, скільки можливостями використання засобів масової інформації і особистими зв'язками з представниками вищого чиновництва. Доводиться констатувати, що до цього часу жодна парламентська або президентська виборча кампанія не мали консолідуючого позитивного впливу на посилення суб'єктності державної влади. Так виходило, що після виборчих кампаній представники якоїсь однієї групи інтересів отримували переваги над своїми конкурентами. Панування однієї групи, як правило, здійснювалось за рахунок обмеження впливу та дискримінації всіх інших. Як наслідок, в Україні “державна політика є фрагментарною, розбалансованою, а іноді й різновекторною, з внутрішніми суперечностями” [230]. Парадоксально, але факт - базова умова демократії, якою є парламентські та президентські вибори, часто сприяли не тільки консолідації суспільства та елітних груп, а й розколу.

Розглянемо в контексті суб'єктності держави роль українських партій. У своїй більшості вони є суто “київським” явищем. На регіональному рівні партії існують або у формі своєрідних громадських груп підтримки місцевої влади, або як продовження владних інтересів партійної верхівки у регіоні.

Варто зазначити, що досить поширеною є практика створення партій під кон'юнктуру чергової виборчої кампанії чи для реалізації політичних амбіцій істеблішменту. Для більшості навіть парламентських партій є актуальним питання збереження їхньої дієздатності на майбутнє. Не зайвим тут буде вказати і на так званий феномен “областнізації” деяких парламентських партій - у 1998 р. деякі партії (наприклад “Громада”) долали виборчий бар'єр за рахунок голосів жителів однієї або кількох областей. Згодом у політичній сфері сформувалось таке явище, як “регіоналізація” партій, коли певні партійні угруповання розраховували тільки на підтримку населення певних регіонів.

Політична регіоналізація - природне явище, яке супроводжує розвиток парламентаризму, але в Україні така однозначна регіоналізація політичного процесу не може не викликати стурбованості. По-перше, тому, що впродовж усіх виборчих кампаній в Україні так і не змогла сформуватися партія або партійний блок, які б могли функціонувати у загальнонаціональному політичному просторі і розраховувати на підтримку населення в різних регіонах. По-друге, в Україні до цього часу не сформувалися стійкі партійно-політичні угруповання. Партії та партійні угруповання в Україні переважно вождистського типу і функціонують доти, доки лідер має шанси отримати таку підтримку населення, яка б дала змогу подолати виборчий бар'єр. Тому поширене явище, коли колишні лідери симпатій зникають з політичної арени, а під кон'юнктуру чергової виборчої кампанії з'являється новий фаворит. Так, у східних регіонах першість отримували Компартія в кампанії 1998 р., блок “За єдину Україну” у 2002 р., Партія регіонів у 2006 р. Такий самий різнобіг спостерігається в симпатіях населення західних регіонів: у 1998 р. тут першість отримав Народний Рух України, у 2002 р. блок “Наша Україна”, у 2006 р. - Блок Ю.Тимошенко. Така тенденція може свідчити про слабку прогнозованість політичного процесу.

Здавалося б, що впровадження змішаної виборчої моделі у 1998 р., а згодом і пропорційної в 2004 р, мала б сприяти зміцненню організаційної та концептуальної бази українських партій. Але досвід проведення виборчих кампаній доводить, що поки що немає підстав говорити про домінування позитивних тенденцій у партійному середовищі.

Українські партії прагнуть побудувати свою діяльність, використовуючи вже існуючі орієнтації електорату. Говорити про те, що партії пропонують громадській думці певні реальні політичні альтернативи - рано. Фактично українські партії - це своєрідні акціонерні компанії бізнесових кіл та впливових чи просто добре відомих людей. Також справедливим є визначення, що деякі партії можна назвати інформаційно-сервісними холдингами з надання політичних послуг. Упевненість партійних лідерів у перемозі базується передусім на використанні потенціалу політичних технологій і PR-стратегій. Як зазначав Президент України: “Сформована за умов первісного нагромадження капіталу психологія легкого успіху, “шалених грошей” екстраполюється і на політичну сферу. А це, у свою чергу, спричиняє появу таких парадоксальних витворів нашого політичного бомонду, досі не відомих світовій політичній думці, як партії-холдинги, що нашвидкоруч вибудовуються за логікою бізнес-планів, а потім блукають політичними манівцями в пошуках прийнятної ідеології і хоча б якогось електорату” [230].

Незважаючи на суттєве посилення партійного впливу на систему державного управління після реалізації конституційної реформи в 2006 р. партії залишилися закритими для громадської уваги організаціями. Які процеси відбуваються в керівному партійному середовищі часто невідомо навіть пересічним членам партій. Як приклад можна навести практику проведення закритих партійних з'їздів, яка спостерігалась у період проведення виборчої кампанії 2006 р. У сферу суспільної уваги потрапляє лише партійна верхівка (яка потроху перетворюється на партійну олігархію). Самі ж партії, як правило, виступають на сьогодні у ролі масовки. Не зайвим буде відзначити, що суб'єктність партій як чинника впливу на процес прийняття рішень безпосередньо залежить від уподобань та інтересів партійної верхівки, що часто провокує конфлікти в партійному середовищі. Прикладів придушення бунтів партійних низів, незгідних з партійною олігархією, в українській політиці дуже багато.

Загальноновизнаним є усвідомлення того чинника, що роль політичних партій як організацій, що будуються на єдиній ідеологічній платформі і виступають основним посередником між державою і населенням в умовах сучасного постіндустріального суспільства, падає. Тут доречно навести оцінку ролі політичних партій у ФРН німецького політолога Г.Рормозера: “Діяльність партій за всіх обставин підпорядковувалася меті приходу до влади або збереження її якомога довше, якщо влада вже завойована. У виборців виникає тоді враження, що перед ними якісь картелі з утримання влади, які існують на гроші платників податків. Партії не беруть участі у формуванні політичної волі суспільства, як це передбачається конституцією, вони окупували і монополізували засоби масової інформації. Але навіть при такій прагматичній позиції партіям потрібно якесь джерело орієнтації, якщо вони хочуть утримати або завоювати владу. Вони знайшли це джерело в демоскопії, в опитуваннях громадської думки, відмовившись від духовного осмислення історичної ситуації. Програматика партій постійно пристосовується до коливань курсу “зміни цінностей”. Партії не можуть політично осмислити нове положення. Єдине, що їх цікавить і що на них справляє враження, - це підсумки виборів” [331, с. 118-119]. Як бачимо, багато з того, що сказав німецький політолог, є характерним і для українських реалій. Але тут потрібно враховувати, що в розвинених демократіях існує сильна інфраструктура громадських організацій неполітичної спрямованості, які істотно впливають на формування суспільної думки, зокрема профспілки. В Україні ж така інфраструктура практично відсутня. Ця обставина перешкоджає і самим партіям перетворитися на власне політичні організації, що відстоюють загальнонаціональні інтереси.

Зазначені чинники, що зумовлюють нестабільності партійного середовища, провокують виникнення подекуди курйозних, з погляду на логіку політичного процесу, випадків. Наприклад, за умов змішаної виборчої системи в кампанії 1998 р. діяли кілька проурядових та пропрезидентських партій, конкуруючи між собою на єдиному електоральному просторі. Зокрема, до таких можна віднести Народно-демократичну партію, СДПУ(о), Партію зелених України, Аграрну партію України, блок “Трудова Україна”, Блок демократичних партій НЕП. З точки зору стратегії - це був нонсенс, оскільки складалося так, що на виборах у вищий законодавчий орган фактично не можна було ідентифікувати єдиного актора, який би узявся забезпечити легітимну відповідальність перед громадською думкою за державну політику. Всі конкурували з усіма, ніхто не хотів, а в багатьох випадках і не міг брати на себе відповідальність за політику держави. Цікаво зазначити, що навіть сама НДП, яка

була на виборах представлена прем'єр-міністром та членами уряду, не усвідомлювала себе повною мірою “партією влади”, постійно відхрещувалася від цього терміна, вважаючи за краще іменувати себе “партією ілюзії влади”. Не менш парадоксальною виявилася ситуація з долею виборчого блоку “За єдину Україну”, який у кампанії 2002 р. представляв владу і у своїй пропаганді акцентував увагу на тому, що він буде відповідальний за державну політику. Але набравши досить пристойний результат - 11,7% голосів по багатомандатному округу, цей блок після закінчення виборчої кампанії взагалі розпався на окремі конкуруючі парламентські фракції.

Наведені ілюстрації показують, як важко буває ідентифікувати, які саме партійні угруповання можуть брати на себе відповідальність за державну політику.

Підсумовуючи наведене, доводиться констатувати, що політичні партії ще не готові взяти на себе функцію відтворення суб'єктності держави. Як зазначалося у Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році”, “... діяльність багатьох партій значною мірою підпорядкована обслуговуванню потреб партійних лідерів і функціонерів, фінансово-промислових груп, а також певних прошарків адміністративно-господарського апарату. Такі партії фактично функціонують як своєрідні бізнес-проекти, політичні відгалуження великих підприємницьких структур. Орієнтованість на особистості конкретних політичних лідерів багатьох партійних і виборчих проектів свідчить про функціональну недосконалість партійної системи України. На це ж вказує і регіональна обмеженість електорального впливу більшості партій і виборчих блоків” [37].

Крім партій, на перебіг політичного процесу активно впливають так звані групи тиску. У сучасному політологічному словнику під цим терміном маються на увазі ситуативні утворення представників різних соціальних і професійних груп, що впливають на державну владу з метою захисту своїх корпоративних інтересів (майнових, економічних, етнічних, професійних), але на відміну від партій не ставлять перед собою завдання отримати владу і не прагнуть нести відповідальність за державну політику.

Для дезінтегрованого перехідного суспільства, яким є зараз українське, характерна наявність впливових груп тиску, що сформувалися за галузевими, фінансовими або регіональними ознаками. Це сприяє виникненню “тіньових” стосунків між державними інститутами і представниками груп тиску, що породжує так звану “тіньову” державну політику, складовими якої часто є корупція та зловживання владою.

На сьогодні вододіл між групами тиску і власне політичними структурами іноді важко провести. Групи тиску є не формалізованими об'єднаннями, які приховані від громадської критики. В політичній сфері їх цікавлять, як правило, завдання відстоювання власних галузевих та економічних інтересів. У складі парламентів будь-якого скликання можна визначити галузеві лобістські групи впливу. Наявність таких груп також є природною рисою парламентаризму, але за українських умов їх панування подекуди загрожує консолідації суспільства. Приклади минулих виборчих кампаній свідчать, що експансія груп впливу на політичний процес може привести до виникнення таких неприродних явищ, як партія залізничників (партія “Відродження”), селянські партії, які розраховували на мобілізацію сільського населення. Були приклади, коли партії створювалися на базі персоналу банківських установ (Партія національно-економічного розвитку України на базі персоналу “Промінвестбанку) або апарату профспілкових організацій (Всеукраїнська партія



трудящих). Напрошується висновок - створити на основі груп тиску політичну організацію, яка б репрезентувала загальнонаціональні інтереси, мабуть, неможливо.

Розвиток місцевого самоврядування є наступним чинником, який за умов системного підходу міг би сприяти позитивним тенденціям зміцнення суб'єктності держави.

Незважаючи на наявність у ЗМІ (передусім російських) аналітичних матеріалів щодо можливої регіональної дезінтеграції України (конфлікт Сходу і Заходу), прогнози подібного роду залишилися тільки на папері. В Україні за весь період її державності не було відкритого "регіонального бунту". Як виняток можна навести лише невеликий за часом період "кримського сепаратизму" часів колишнього президента Кримської автономії Мешкова, який, однак, не був підтриманий жодною політичною силою поза півостровом і був ефективно нейтралізований Центром. А також сумнозвісний з'їзд представників органів місцевого самоврядування у Северодонецьку в грудні 2004 р., коли склалася критична ситуація в президентській виборчій кампанії і прихильники В.Януковича об'явили про можливість створення автономних федеральних утворень на територіях, які не підтримували В.Ющенка.

Вище зазначалось, що під гаслом розвитку місцевого самоврядування часто можна побачити прагнення перетворити деякі регіони, передусім ті, що мають належний промисловий потенціал, мало не на самостійних учасників політичного процесу. У політичному дискурсі часто використовується теза щодо підвищення ролі регіонів у здійсненні державної політики. Але які мають бути раціональні форми погодження інтересів Центру та регіонів - питання залишається відкритим, оскільки до сьогодні не прийнято належних механізмів, які б стали перешкодою в поширенні регіонального егоїзму на шкоду загальнонаціональним інтересам.

Водночас будь-які більш-менш системні проекти щодо легітимації права регіонів брати участь у загальнонаціональному політичному процесі відкидалися законодавцями. Найбільш красномовно це виявилось у конституційному процесі, а саме - в дискусії щодо структури вищого законодавчого органу. Відмова народних депутатів у 1996 р., коли обговорювався проект Конституції і згодом у 2001 р., коли Верховна Рада відмовилась імплементувати підсумки Всеукраїнського референдуму, схвалити впровадження двопалатної структуру парламенту, коли верхня палата обиралася б за регіональною квотою, фактично не залишає жодних можливостей для регіонів брати участь у загальнонаціональному політичному процесі в ролі легітимних суб'єктів.

Нез'ясованими залишаються як параметри самої моделі паритетних відносин між Центром та регіонами, так і механізми її реалізації. Сьогодні відносини за віссю "Центр - регіони" розвиваються часто в режимі латентного (прихованого) конфлікту, оскільки "немає постійного, а головне, результативного зворотного зв'язку між центральними і регіональними органами влади, що переходить у втрату будь-яких контактів, веде до розбіжності в оцінках, планах та діях" [229].

Сьогодні регіональний вектор став одним із визначальних факторів розвитку Української держави. З метою вирішення зазначених проблем була прийнята "Концепція державної регіональної політики" [30]. Концепція, зокрема, визначає, що пріоритетами у регіональній політиці є "вдосконалення державного регулювання у сфері соціально-економічного розвитку регіонів, відповідних правових, організаційних, економічних та інших механізмів, а також підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за вирішення покладених на них повноважень та завдань".

Водночас на порядку денному залишаються проблеми координації у здійсненні регіональної політики на загальнодержавному рівні. За регіональну політику відповідають кілька організацій: Міністерство економіки, Міністерство регіонального розвитку та будівництва, Національна рада по координації діяльності загальнодержавних і регіональних органів і місцевого самоврядування, Фонд сприяння розвитку місцевого самоврядування, Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України. Але самостійний єдиний орган державної влади, що відповідає за регіональний розвиток, відсутній. Як наслідок, “За більш ніж десятирічний період в Україні не вдалося сформувати цілеспрямовану систему реалізації державної регіональної політики. У ній домінує ситуативний підхід. Існуючі механізми державного регулювання регіонального розвитку успадкували принципи централізованої системи, але можливості цієї системи вже вичерпані”, - зазначалося в Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2003 році” [37].

Ситуація, що складається в регіонах, свідчить про посилення міжрегіональної диференціації. Про це свідчать деякі дані, що наводяться в Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році”.

Так, у промислово розвинених регіонах - Києві, Харківській, Донецькій, Дніпропетровській та Львівській областях зосереджено інтелектуальний потенціал суспільства - 52% студентів, 72% науковців, 12 з 15 технопарків - що обмежує можливості інтелектуального розвитку інших регіонів. Відрізняються регіони за доступом до якісних медичних послуг. Передусім це відображається у диференціації рівня смертності немовлят. Цей показник у Донецькій області майже вдвічі вищий, ніж у м. Києві. Ефективним показником для оцінювання економічного стану регіонів при визначенні потенціалу їх розвитку є валова додана вартість (ВДВ). Починаючи з 2001 р., ВДВ у всіх регіонах країни зростала, проте регіональні диспропорції поглибилися. Так, у 2001 р. співвідношення між максимальним (м. Київ) та мінімальним (Чернівецька область) значеннями ВДВ на одну особу становило 5,9 раза, а в 2003 р. - 6,1 раза. Регіони України відрізняються також і можливостями щодо залучення прямих іноземних інвестицій. Так, зарубіжні інвестори надають перевагу регіонам урбанізованим, з розвинутою інфраструктурою, з наявністю кваліфікованих трудових ресурсів і легким доступом до ресурсів, офісних та виробничих приміщень. Станом на 1 жовтня 2005 р. основна частина прямих зарубіжних інвестицій припадала на м. Київ (32,1%), Дніпропетровську (10,2%) та Київську (6,0%) області, у той час як частка третини регіонів (Вінницька, Житомирська, Миколаївська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька області та м. Севастополь) не перевищує для кожного з них 1% загального обсягу нагромаджених у країні іноземних інвестицій.

Як стверджують автори Послання, аналіз регіональної асиметрії економічного та соціального розвитку доводить наявність трьох основних тенденцій:

- дивергенції між Києвом і “Промисловим трикутником” (Донецька, Дніпропетровська, Запорізька області) та рештою областей України;
- конвергенції в межах “Промислового трикутника”, зумовленого фактично моноспеціалізованим характером їх зовнішньої торгівлі;
- випереджаючого зростання економічного значення столиці України, яке не має адміністративного характеру, а зумовлене світовими тенденціями акумуляції ділової активності в головних мегаполісах [38].

Збереження таких тенденцій загрожує дальшому розшаруванню регіонів за рівнем життя населення, виникненню територій з занепадаючою економікою і концентрацією бідності, що може уповільнити економічне зростання країни в цілому.

На наш погляд, основні зміни, які сьогодні мають відбуватися у сфері регіональної політики, повинні стосуватися підвищення політико-правового статусу місцевого самоврядування. До основних проблем, пов'язаних з незадовільним політико-правовим статусом системи місцевого самоврядування можна віднести: неповне законодавче регулювання питань організації і діяльності місцевого самоврядування; відсутність чіткого розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування; недостатнє забезпечення фінансово-економічної самостійності місцевого самоврядування.

Але головною критичною проблемою залишається невідповідність реальних матеріально-фінансових можливостей органів місцевого самоврядування їх постійно зростаючим функціям і обов'язкам. Безумовно, у таких умовах необхідно установити гранично чіткі взаємини між державним і місцевим бюджетами. На жаль, у нинішнім законодавстві, що регламентує місцеві бюджети, по суті, немає чітко визначених джерел достатнього фінансування діяльності в регіонах для всеосяжного вирішення питань місцевого значення. Для місцевих бюджетів переважна частина їхніх доходів є результатом реалізації міжбюджетних відносин, коли кошти централізуються в Державному бюджеті, а потім направляються в місцеві бюджети, що негативно впливає на фінансову самостійність органів місцевого самоврядування й зумовлює відсутність їхньої зацікавленості в збільшенні стягування податків на своїй території.

Центральні органи влади мають точніше вибудувати свою політику, тобто знайти ту золоту середину, що, з одного боку, дозволить повною мірою реалізувати потенціал місцевого самоврядування, а з другого - створити умови для формування цілісної системи влади й управління в країні. Як вважає С.Косинов, оптимізація регіональної політики - перехід дійсно до "реального" регіоналізму - має означати, як мінімум, по-перше, тверде розмежування повноважень між центральними і місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування; по-друге, - законодавче визначення принципів державної бюджетної підтримки регіонального розвитку; по-третє, - законодавче прийняття програм соціально-економічного розвитку регіонів [220, с. 4].

Суттєвою рисою, що вказує на слабкість суб'єктності держави, є існування латентних конфліктів між різними регіональними гілками влади, зокрема протистояння за віссю "обласна державна адміністрація - мер обласного міста/обласна рада". Як зазначалось вище, в окремих випадках це протистояння призводило до паралічу місцевої влади. Серед регіональних керівників так і не сформувалася авторитетна організація, яка б демонструвала їхню солідарність. Ті ж, що створені, - або неавторитетні, або виконують декоративні функції. Принаймні на сьогодні інтеграційні тенденції в середовищі регіональної політичної еліти розглядаються лише як можливі у віддаленій перспективі. Реально регіональні лідери "входять" у публічну політику із санкції і за прямого посередництва столичної політичної спільноти.

Зараз ще рано давати оцінку ефективності прийнятої структури місцевого самоврядування. Враховуючи кардинальні зміни в структурі самоврядування, які передбачають впровадження конституційної реформи і суттєве розширення повноважень органів самоврядування, можна говорити, що це буде складним іспитом для регіональних керівників. Для того щоб вони дійсно набули рис політиків, їм

необхідно подолати регіональний егоїзм, провінційність політичного мислення, переоцінити власну значущість, подолати замкненість інтересів. Тільки тоді вісь “регіони-Центр” сприятиме посиленню суб’єктності держави.

Наступним суб’єктом політичного процесу, який суттєво впливає на державну політику, є так звані адміністративно-економічні групи (АЕГ). Їх у політичній журналістиці називають ще олігархічними групами або кланами. Формуються вони здебільшого в структурах виконавчої влади навколо впливових політиків, які займають ключові позиції в розподілі матеріальних і фінансових ресурсів. Меншим чином це формування здійснюється в структурах законодавчої влади і навколо харизматичних публічних політиків.

В Україні головна причина виникнення олігархії полягає в негативних наслідках прийнятої стратегії приватизації, зокрема у контролі цими групами прибуткових підприємств.

Адміністративно-економічні групи набувають ознак політичного впливу в разі їхнього контролю над певним набором важелів. Зокрема, це контроль над рейтинговими ЗМІ (електронними і друкованими), якою-небудь фракцією у Верховній Раді та політичною партією. Окремо слід відзначити таку рису АЕГ, як наявність своїх представників (політичних назначенців) у регіональних і центральних органах влади. Своє політичне обличчя АЕГ демонструють ситуативно, частіше - під час виборчих кампаній через організації, що створені спеціально “під вибори”. Ідеологія потрібна АЕГ для досягнення утилітарної мети - власної ідентифікації в рамках еліти, і рідко використовується як інструмент політичної мобілізації соціальних верств.

Мабуть, слід погодитися з тим, що формування АЕГ в українському суспільстві є об’єктивним процесом. Цьому сприяє передусім економічна система. У спадщину від радянських часів Україна дістала супермонопольну економіку, до того ж здебільшого неконкурентоспроможну. Фактично вона такою залишається й досі. Монополізм в економіці, регіональна нерівномірність в розподілі виробничого потенціалу, капіталів і інвестицій, існування суттєвих історичних і культурних відмінностей регіонів складають об’єктивні чинники, які сприяють посяганням АЕГ на державну політику. До об’єктивних передумов їхнього розвитку слід додати також завдання прориву на світові ринки, який можна здійснити тільки через створення потужних фінансово-промислових груп, які б могли сконцентрувати невеликі економічні ресурси української промисловості в експортноспроможних напрямках. Суб’єктивні чинники, які спонукають розвиток АЕГ, пов’язані передусім із поширенням корупції, коли у власність олігархії за безцінь потрапляли високоприбуткові об’єкти промисловості.

Доводиться констатувати, що до цього часу невирішена проблема історичного вибору перед Україною - яка буде економічна модель на підставі демократичного чи олігархічного капіталізму? Водночас видно, що зміцнює власні позиції передусім саме олігархічний капітал за рахунок послаблення впливу на державну політику малого та середнього підприємництва. Логічно припустити, що для громадської думки і аналітичної спільноти предметом турботи зараз має виступати не завдання деміфологізації комуністичного минулого, а пошук соціально-економічних та політичних механізмів, які б пом’якшили наслідки етапу олігархічного капіталізму.

Уже зараз з табору української олігархії, що формується, звучать заклики до формування сильної держави, захисту державних інтересів у ринковій економіці, до

панування закону в суспільному житті, що цілком зрозуміло, оскільки держава сьогодні здатна як знищити будь-яку АЕГ, так і гарантувати збереження її багатства. Так само як і створити систему соціально-економічних і політичних амортизаторів між “непристойно” багатими і “дуже” бідними.

В ідеалі, тобто за умов ефективності дії подібних соціально-економічних амортизаторів, це сприятиме виникненню 5-7 потужних політичних партій, які формували б центри прийняття політичних рішень, акумулювали б у собі елітні групи “при владі”, а значить могли б брати на себе відповідальність за здійснення державної політики і вийшли б із “тіні”.

Олігархізація політичного процесу є прямою ознакою матеріальної бідності суспільства. Зі зникненням економічної кризи і формуванням середнього класу жорсткість заполітизованої конкуренції “олігархів” буде пом’якшена виходом на політичну арену представників середнього класу. У такому випадку існуюча жорстка дихотомія “гроші-політика” пом’якшувалася б ланкою, яка сьогодні відсутня, - суспільним авторитетом середнього класу, який на порядок самостійніший у своїй політичній поведінці, аніж напівмаргінальні групи, що складають більшість сучасного електорату. Знову-таки в ідеалі процеси “деолігархізації” призведуть до формування об’єктивних умов, за яких партії будуть здатні інтегрувати загальнонаціональні інтереси і сприяти посиленню суб’єктності держави.

Суто теоретично ці процеси створюють передумови для відновлення суб’єктності держави як виразника не лише вузькокорпоративних, а й загальнонаціональних інтересів. Це в ідеалі, тобто у випадку зацікавленості сьогоднішньої еліти у відновленні суб’єктності держави. У випадку ж експансії АЕГ на усі життєво важливі функції державної влади Україні загрожує доля стати “вузькокорпоративною республікою”, де пануватиме так звана “адміністративна демократія”.

Підіб’ємо підсумки. Аналізуючи причини послаблення у перехідному суспільстві суб’єктності держави, під яким розуміється її здатність мобілізувати фінансові, матеріальні та людські ресурси, визначати загальнонаціональні інтереси і реалізовувати їх за допомогою владних інститутів у практичній політиці, ми дійшли висновку, що можна визначити низку причин послаблення впливу держави на суспільні процеси. Об’єктивні причини цього ослаблення лежать у площині історичної необхідності, коли зміна основ тоталітарної державної системи можлива через кризу і радикальне падіння її легітимності. Однак існували й суб’єктивні причини, коли деякі елітні групи були зацікавлені в неспроможності держави виконувати свої функції. Ця зацікавленість безпосередньо впливала із бажання взяти участь у перерозподілі державної власності.

Упродовж 1994-2006 рр. було реалізовано чимало кардинальних проектів, які мали на меті зміцнення суб’єктності держави та посилення спроможності формування та реалізації державної політики. Але зроблений аналіз показує, що жоден з них - впровадження “парламентсько-президентської” моделі, прийняття пропорційної виборчої моделі та інші - поки що кардинально не змогли посилити суб’єктність держави. Такі суб’єкти політичного процесу, як політичні партії, групи тиску, органи місцевого самоврядування, адміністративно-економічні групи (або так звані “олігархічні клани”) не готові взяти на себе функцію відтворення суб’єктності держави. На жаль, доводиться констатувати, що кожен з цих суб’єктів політичного процесу ще не став частиною чіткої функціональної ієрархії, яка б забезпечувала виконання державою своїх функцій. Навпаки, кожен з цих акторів тією або іншою

мірою сприяє збереженню так званої “тіньової” державної політики, складовими якої часто є корупція та домінування вузькокорпоративних та особистих інтересів над національними.

### **4.3. Україна в контексті сучасної геополітичної ситуації**

Визначення Україною структури національних інтересів та пріоритетів у зовнішній політиці було складним процесом як для професійних політиків, так і для громадської думки.

Осмислюючи підсумки років, що минули, доводиться констатувати, що Україна зробила лише перші кроки у визначенні власних геополітичних та геостратегічних пріоритетів. Ще й досі немає загальноприйнятих відповідей щодо багатьох викликів, які ставить перед Україною сучасна історична і культурна ситуація.

У перші роки державної незалежності багато питань, пов'язаних з вибором Україною зовнішньополітичної стратегії й визначенням власних національних інтересів у контексті сучасних геополітичних тенденцій, сприймалися громадською думкою й професійними політиками поверхово, а іноді й безпідставно романтично. Цьому сприяла низка причин. Перша - відсутність досвіду планування зовнішньополітичної стратегії у професійних політиків й аналітичної спільноти. Фактично на момент набуття Україною державності була відсутня аналітична спільнота, яка б професійно розробляла ці питання. Друга причина - відсутність у громадської думки згоди щодо базових суспільних цінностей, які б вказували стратегічний шлях модернізації посттоталітарного суспільства. Варіанти відповідей на запитання: “Що далі робити з незалежною Україною після розпаду СРСР?” - які пропонувалися громадськості різними суб'єктами політичної діяльності, не сприяли суспільній згоді. І, нарешті, третя причина - складність і невизначеність самої геостратегічної ситуації, яка виникла зі зникненням з політичної карти світу Радянського Союзу.

Зміст зовнішньополітичних стратегій, які користувалися неабиякою популярністю на той час, можна умовно визначити поняттям “національний романтизм”. Вважалося, що досить змінити традиційну за часів перебудови політичну лексику на національну (фактично антиросійську й антикомуністичну) і це буде запорукою лояльності з боку Заходу. Головне - бути поза Росією. Де бути й з ким бути - це другорядне питання. Звідси - спроба обіграти своєрідну концепцію “геополітичного кола” (або так званої “багатовекторності”), коли вважалося, що все навколо України (Захід, Схід, Південь і Північ) є пріоритетами у її зовнішній політиці.

Український геополітичний романтизм закінчився досить швидко. Цьому сприяли дві важливі події: вирішення долі ядерної зброї в Україні і розширення НАТО на Схід.

Українській зовнішній політиці вперше довелося реально стикнутися з вимогами пошуку раціональних рішень у контексті трикутника Захід (насамперед США) - Росія - Україна у 1992-1993 рр. Це було пов'язано з питаннями ядерного статусу України. Українське керівництво тоді відчувало сильний тиск як з боку США, так і Росії. У разі відмови позбутися ядерної зброї існувала реальна загроза зовнішньополітичної ізоляції країни. Завдяки здоровому глузду і вмінню знайти раціональний вихід із ситуації, яка склалася, долю ядерної зброї на території України було вирішено. Тут

українська дипломатія набула позитивного досвіду, сенс якого передусім полягає в тому, що повторення такої унікальної події, коли президенти США і Росії об'єднують зусилля, щоб справляти безпосередній тиск на Україну, можна сподіватися, вже не буде.

Пошук раціональної позиції, яка б відповідала національним інтересам щодо розширення НАТО, був наступним іспитом як для професійних політиків, так і для громадської думки.

З точки зору інтересів національної безпеки України, принципове значення мало, в який спосіб вирішувалось питання вступу до Альянсу нових учасників. Адже це безпосередньо зачіпало інтереси національної безпеки України. Як регіональна держава Україна була зацікавлена в процесах, що сприяють зміцненню регіональної безпеки, стабілізації та розширенню структур колективної безпеки в Європі. Таким чином, країни-претенденти на вступ до НАТО отримали політичну підтримку України.

Численні дискусії викликають угоди щодо особливого партнерства України з НАТО та перспективи вступу нашої країни до Альянсу. Якщо представники націонал-демократичного і ліберального спрямування відкрито підтримують зміцнення зв'язків з НАТО, то прихильники прокомуністичного консерватизму та проросійські політичні сили вбачають у цьому загрозу і категорично виступають проти залучення України в орбіту Північно-Атлантичного альянсу.

Україна пройшла перший етап ідентифікації у зовнішньополітичній сфері. Спрощена схема геополітичного мислення, притаманна політичній еліті й громадській думці за часів перших років незалежності, починає трансформуватися у більш різноманітний досвід стратегічного планування. Першим здобутком минулих років є те, що Україна стає реальністю, з якою слід рахуватися в архітектоніці європейського геополітичного простору.

Світ після розпаду СРСР не став, як вважалося, поліполярним. США залишаються єдиною світовою державою, яка фактично володіє символом влади у світі. Ця держава може проводити глобальну економічну політику, застосовувати глобальний ідеологічний, політичний, інформаційний та воєнний впливи. Водночас володіючи рисами, притаманними наддержаві, реальний контроль над процесами, які відбуваються на регіональному рівні, з боку США, за оцінками З.Бжезінського, буде зменшуватися. Причин тому кілька: по-перше, відсутність після розпаду СРСР стратегічного противника робить активне просування США в міжнародні справи, що завжди несе додаткові фінансові й військові ризики, непривабливим в очах суспільної думки самих США; по-друге, вплив США на регіональному рівні буде завжди трансформуватися через інтереси тих геополітичних реалій, які набувають континентального масштабу. У випадку України це об'єднана Європа та Росія. Водночас, як вважає З.Бжезінський, у майбутньому, незважаючи на те що США залишатимуться єдиною глобальною державою, слід очікувати зменшення ідеологічного і політичного впливу Америки у світі. Посилення ж впливу Європи, Росії, Китаю та Японії призведе до того, що "глобальний розподіл сил у наступні двадцять років, можливо, буде складнішим і неспокійнішим. І замість тієї ситуації, коли Європа була центром, далі було американсько-російське протистояння, а згодом - першість Америки, ми зможемо побачити ситуацію збільшення кількості спорадичних регіональних конфліктів" [70, с. 35-40].

У найближче десятиріччя Україна навряд чи стане повноцінним суб'єктом у континентальному геополітичному просторі. Роль України тут у цей період можна

умовно визначити поняттям “вторинної суб’єктивності”. Українській суспільній думці та дипломатії доведеться пережити певний період самоідентифікації в структурі силових векторів сучасного геополітичного простору, осмислення власних національних інтересів, а найголовніше - оволодіння механізмами впливу на розвиток подій у міжнародній політиці. Протягом цього періоду Україна буде виступати об’єктом інтересів існуючих геополітичних суб’єктів, передусім Росії, Європи і США. Українській громадській думці та дипломатії необхідно буде в кожному конкретному випадку ідентифікувати зміст цих інтересів і навчитися відповідати на питання: як і якою мірою інтереси цих геополітичних реалій адекватні власним національним інтересам.

Логічним буде припустити, що в найближчі десятиріччя присутність і вплив України в континентальному геополітичному просторі забезпечуватиметься передусім її гуманітарним іміджем, оскільки ще тривалий час Україна буде нездатна проводити власну економічну політику, яка б впливала на ситуацію в Європі. Це ж стосується і можливості застосовувати політичний вплив. Тому надзавданням, яке звідси випливає, є ствердження іміджу України в очах міжнародної громадськості як синоніму стабільності в європейському регіоні, як країни, що прагне до адаптації демократичних цінностей у посттоталітарних умовах.

На сьогодні Україна не має повноцінних геостратегічних союзників. Але у найближчому десятиріччі, коли закінчиться період ідентифікації України на міжнародній арені, такий союзник або союзники обов’язково з’являться.

Логічно припустити, що привабливим стратегічним партнером України найближчим часом стане об’єднана Європа. Незважаючи на деякий “євразійський” імідж нашої країни в очах Заходу, якій зберігається незважаючи навіть на перемогу помаранчевої революції, буде посилюватися дрейф України у бік Європи в гуманітарній, культурній і політичній сферах. Хоча ймовірність встановлення реального економічного, а тим більше військового партнерства з Європейським співтовариством дуже умовна через слабкий економічний ресурс українського суспільства.

У заповненні вакууму, що створився через відсутність реального геостратегічного партнерства, буде спостерігатися ефект “балансуючих противаг”: наскільки жорсткою буде позиція Росії, настільки ж привабливим для українського істеблішменту і громадської думки буде образ об’єднаної Європи. І навпаки, ймовірні прояви політики подвійних стандартів ЄС у ставленні до України логічно буде підштовхувати українську політичну еліту до Росії.

На період ідентифікації України на світовій арені було б доцільним запропонувати концепцію “раціонального обмеження стратегічних зв’язків з наддержавами”. Це сприяло б, на нашу думку, недопущенню перетворення України на об’єкт геополітичних маніпуляцій. Реальність ситуації, в якій опинилася Україна, полягає в тому, що блокування України з будь-яким одним центром геополітичного впливу не забезпечує повною мірою реалізацію її національних інтересів.

Ефективність подібної концепції чітко простежується на прикладі Китаю: недопущення стратегічного партнерства, невступання у союзи з будь-ким. Для України категоричний “китайський варіант” малоприйнятний зі зрозумілих причин, але у більш м’якому вигляді він загалом доцільний.

Упродовж останніх років питання геополітичного вибору: Європа чи Євразія? - як для професійних політиків, так і для громадської думки залишиться найбільш актуальним. Аргументи прихильників євразійського напряму полягають передусім у



відстоюванні пріоритетності взаємовідносин з Росією та колишніми республіками СРСР - країнами Центральної Азії і Закавказзя в рамках СНД. Зокрема, прихильники євразійського напрямку стверджують: незважаючи на неструктурованість геополітичного простору в межах СНД, сьогодні реальної альтернативи Співдружності у тому вигляді, в якому вона існує, немає. Реалізація проекту Єдиного економічного простору - це єдиний шлях імпорту української продукції, яка не відповідає європейським стандартам якості, це також єдиний шлях позбавитись ролі сировинного й аграрного придатку розвинених країн. Суттєвим аргументом прихильників цієї точки зору є також майже повна енергетична залежність України від Росії та Туркменістану.

Прихильники європейського вектора також пропонують вагомні аргументи, зміст яких полягає в тому, що для України сучасна Європа становить інтерес як стратегічного, так і тактичного порядку. Розвиток вітчизняної науки, освіти, релігії, мистецтва нерозривно пов'язані з розвитком європейської культурної традиції. У цьому вимірі існуюча в громадській думці настанова на необхідність входження України в Європу, тобто прагнення стати повноправним учасником процесів, що тут відбуваються, є цілком зрозумілою. До стратегічних інтересів України стосовно сучасної Європи належать: необхідність технологічної модернізації вітчизняного виробництва, можливість оволодіння наукомісткими технологіями, потреба в західних інвестиціях. Вочевидь, що і для Заходу Україна становить безпосередній інтерес як великий споживчий ринок та джерело відносно дешевої кваліфікованої робочої сили.

Особливої уваги заслуговують питання співробітництва з країнами Центральної Європи - колишніми членами РЕВ. За версією прихильників "європейського" вектора, до українських завдань стратегічного порядку належать гуманітарна, культурна і політична інтеграція із Західною Європою і, наскільки це можливо, ефективно економічне співробітництво. Щодо країн Центральної Європи перераховані завдання доповнюються вимогою економічної інтеграції. У цьому плані доречно навести слова З.Бжезінського: "Якщо Україна хоче зберегти свою незалежність, їй доведеться стати частиною Центральної Європи, а не Євразії, і якщо вона хоче стати частиною Центральної Європи, їй доведеться сповна брати участь у зв'язках Центральної Європи з НАТО і Європейським Союзом" [70, с. 147].

Прагнення побудувати свою ідентичність як повноправної європейської держави зумовило визначення вектора європейської інтеграції як єдиного прийнятного шляху розвитку України.

У 1998 і 2000 рр. указами Президента України затверджено Стратегію і Програму інтеграції України до Європейського Союзу. У цих документах визначаються основні напрями інтеграційного процесу, зокрема адаптація законодавства України до законодавства ЄС, економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин, інтеграція України до ЄС в контексті загальноєвропейської безпеки, політична консолідація та зміцнення демократії, адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС, культурно-освітня і науково-технічна інтеграція, регіональна інтеграція України, галузева співпраця, співробітництво в галузі охорони довкілля тощо. У 1999 р. Радою Європи була схвалена "Спільна стратегія ЄС щодо України". Принциповим кроком у зміцненні цього стратегічного партнерства стало прийняття "Плану дій ЄС у галузі юстиції та внутрішніх справ в Україні" (грудень 2001 р.).

Про стратегічне значення налагодження стратегічних взаємовідносин із Європейським Союзом йшлося у Посланні Президента України до Верховної Ради “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році”. Зокрема, у Посланні цій темі був присвячений окремий розділ “Україна і Європейський Союз”, в якому перед органами влади були поставлені наступні завдання на реалізацію курсу євроінтеграції. По-перше, підготувати програму дій, спрямованих на отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС; по-друге, розробити узгоджені з Євросоюзом заходи, які має здійснити Україна для формування умов для створення зони вільної торгівлі з ЄС; по-третє, здійснити комплекс заходів щодо поетапного наближення законодавства України до законодавства ЄС, і, насамкінець, вивести відносини з ЄС у сфері зовнішньої політики, безпеки, військового та військово-технічного співробітництва на рівень особливого стратегічного партнерства [34, с. 135-157].

Про особливу роль інтеграції України з ЄС свідчить те, що в 2002 р. було представлено Послання Президента до Верховної Ради “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки”.

Європейська інтеграція України, зокрема, в Посланні трактується як етап розвитку держави. Якщо на попередньому етапі (1991-2002 рр.) реформ здійснювався демонтаж (через використання механізмів лібералізації) державно-адміністративної системи, то зараз висувається нова стратегія. Її органічний зв'язок з позитивними надбаннями попереднього періоду полягає в тому, що курс на європейську інтеграцію є природним наслідком здобуття Україною незалежності.

У Посланні, зокрема, європейська інтеграція України трактується як шлях подолання прорахунків, які були допущені за попередній період здійснення реформ. Наголошувалося, що за цей час набули поширення нецивілізовані форми нагромадження капіталу, істотні суперечності в практиці приватизації, зростали рівень тінізації економіки, корупції та економічної злочинності, обсяги позабанковського грошового обігу. “Найбільш небезпечним є зміцнення позицій олігархічного капіталу, його зрощування з державною бюрократією, тенденції підпорядкування економіки та держави загалом корпоративним інтересам” [35, с. 17].

Водночас слід враховувати, що існує дуже обережне ставлення ЄС до швидкої перспективи євроінтеграції України. Основними чинниками, що зумовлюють скептичне ставлення до швидкої євроінтеграції України з боку ЄС є, по-перше, низький рівень економічного та соціального розвитку нашої країни; по-друге, незрілість громадянського суспільства, низький рівень демократичного розвитку та незадовільна якість системи державного управління; по-третє, відверто негативне ставлення Росії до української євроінтеграції; по-четверте, дуже повільний процес адаптації до європейських стандартів та суспільних відносин, який триває в Україні. До сказаного варто додати ще негативну силу традиції сприйняття України в очах європейського політичного істеблішменту. Після помаранчевої революції в Україні були поширені оптимістичні настрої з приводу того, що скепсис європейських політиків щодо України пом'якшиться і країна отримає реальну допомогу на шляху до європейської інтеграції. Але цього не сталося, і вже після парламентських виборів 2006 р. Україні довелося реанімувати сумнозвісний за часів президентства Л.Кучми принцип “багатовекторності” зовнішньої політики.

Таким чином, є підстави говорити про досить значний часовий період, впродовж якого відбуватиметься підготовка України до вступу в ЄС.

За цей період Україні необхідно буде, по-перше, забезпечити динамічний внутрішній розвиток, який би передбачав створення надійних механізмів до подолання потенційних ризиків євроінтеграції; по-друге, побудову конкурентоспроможної економіки, здатної стабільно функціонувати у разі появи кризових явищ у розвитку європейського співтовариства; по-третє, знайти оптимальну модель українсько-російських відносин, зокрема в частині формування зони вільної торгівлі.

Спробуємо визначити головні проблеми макрополітичного і соціокультурного порядку, які мають бути успішно вирішені політичною елітою і громадськістю, щоб проголошений європейський вибір набув форм справжньої трансформаційної парадигми суспільного поступу, а не перетворився у чергову форму геополітичного романтизму.

Передусім, слід вказати на *відсутність консолідованого ставлення населення щодо курсу європейської та євроатлантичної інтеграції України*.

Як свідчать дані моніторингу громадської думки, до ідеї приєднання України до союзу Росії і Білорусі впродовж 1997-2005 рр. позитивно ставилися понад 50% опитаних, негативно - порядку 25-27%. Зафіксовані принципові регіональні розбіжності у ставленні населення до міждержавного союзу слов'янських держав. У східних регіонах у 2005 р. ця ідея підтримувалася 77% опитаних, в південних - 71%, центральних - 43%, у західних - 18%.

Позитивно до вступу України до Європейського Союзу ставилися від 56% у 2000 р. до 47% у 2005 р. Незважаючи на те, що прихильники євроінтеграції начебто складають більшість, опитування фіксують зростання противників вступу до ЄС. Так, у 2000 р. таких було 10%, а в 2005 р. - 20%. Водночас близько 32% не визначилися з цього приводу.

Ще гірша ситуація фіксується щодо ставлення населення до можливості вступу України до НАТО. Моніторинг зафіксував у 2000 р. 33,5% тих, хто негативно ставився до цього, а в 2005 р. - 50,4%. Натомість спостерігається зменшення кількості тих, хто позитивно ставиться до вступу України до НАТО з 25% у 2000 р. до 15% у 2005 р. [292, с. 32-33, 36].

Дані моніторингу свідчать про поширення амбівалентності зовнішньополітичних орієнтацій населення. За таких умов жодна політична сила, яка буде відстоювати певний зовнішньополітичний курс, не матиме консолідованої підтримки з боку населення.

Наступною суттєвою перешкодою є *відсутність консолідованої відповідальності політичного класу* у подоланні численних негативних явищ, які притаманні сучасному українському суспільству. Превалювання владних і фінансових інтересів адміністративно-економічних груп над національними створюють реальну загрозу стабільному розвитку суспільства. Це негативно позначається на формуванні та здійсненні державної політики, яка дедалі все більше спрямована на обслуговування корпоративних інтересів вузького кола адміністративно-економічних груп. Звідси державна політика стає ситуативною, здійснюється не виходячи із національних інтересів, а підпорядковується кон'юнктурним міркуванням. Усе це ставить під сумнів інституційну здатність влади здійснювати ефективну державну політику, зокрема мобілізувати фінансові та матеріальні ресурси виходячи із інтересів всього суспільства, а не адміністративно-економічних груп.

Цю обставину добре розуміють і західні політики. Так, 25 червня 2002 р. у ході конференції в Брюсселі, на якій йшлося про відносини між ЄС та східноєвропейськими країнами, представник Європейської комісії Д.Тірр висловив скептичне ставлення до намірів України впродовж 10 років досягти західних стандартів демократії, які б дали змогу розпочати процедуру вступу до ЄС. Зокрема, він зазначив, що політика в Україні залишається “мистецтвом маніпулювання”. Представник Єврокомісії вважав, що прагнення Києва інтегруватися в Євросоюз не продиктовано настроями в суспільстві, а є відповіддю на політичний та економічний тиск з боку Росії [385].

Ключовим для політичної та інтелектуальної еліти є *завдання формування нових структур національної та культурної ідентичності* українського суспільства як складової європейського історичного та культурного процесу. Низький матеріальний рівень життя переважної більшості населення сприяє поширенню деструктивних політичних цінностей та орієнтацій. У суспільстві формується небезпечна тенденція, яка полягає у формуванні викривлених механізмів перерозподілу соціальних благ. Нині ринкові реформи збільшують соціальний відрив між багатими і бідними верствами населення.

Як свідчать результати соціологічних опитувань, майже дві третини (69%) населення можна віднести до категорії бідних. І лише 6% - це ті люди, яких за прийнятою у західній соціології термінологією можна віднести до умовної соціальної групи “середнього класу”. Але за умов України - це дуже незначна у кількісному вимірі соціальна група, яка до того ж не має ні ефективних представницьких політичних організацій, ні якогось домінуючого впливу на політику держави. Зрозуміло, що бідній Україні в сучасній Європі поки що відводиться досить невизначена роль.

Отже, консолідована відповідальність політичного класу передусім має бути виражена у відстоюванні в практиці державного управління цінності, згідно з якою економічне зростання мусить проводитися в інтересах усіх верств населення і не повинно призводити до поширення бідності.

Зазначену європейсько-євразійську геополітичну дилему ускладнює *чинник російсько-українських відносин*. Громадській думці та багатьом політикам в Україні очевидно, що будь-яка напруженість російсько-українських відносин негативно сприйматиметься громадською думкою обох країн. Ні в культурному, ні в політичному або військовому вимірах для такої напруженості немає достатніх підстав. Її існування можна пояснити впливом феномена “залишкової ідеологізації”. З одного боку, це вплив настроїв національного романтизму та провінційного нонконформізму, а з другого - суто московський снобізм у ставленні до “молодшого брата”.

Ідентифікація України як сфери життєвих інтересів Росії однаковою мірою тягне за собою визначення Росії як аналогічної сфери інтересів самої України, що виступає головним торговельним партнером та постачальником сировини. Українську громадськість не може не хвилювати наявність націоналістичних і анти-демократичних тенденцій у російському політичному житті, експансія олігархічних груп на економічну та політичну сферу російського суспільства. Україну також турбує посилення позицій військових та представників військово-промислового комплексу у структурах російської політики, прагнення РФ контролювати геополітичний простір СНД. Більшість західних спостерігачів та експертів вказують на посилення в російській зовнішній політиці, якщо і не відкрито імперських, то проімперських настроїв. Водночас зрозуміло, що категорична відмова від

євразійського вектора для України також неможлива. Сучасна Європа - це такий собі елітарний клуб, де існує жорстка система розпізнавальних знаків "свій - чужий", і Україні там поки що відводиться досить скромна роль. Тим більше, що російський політичний істеблішмент відчуває гостру алергію на будь-які самостійні зовнішньо- й внутрішньополітичні кроки України [346].

За висновками багатьох експертів, нинішня Росія в зовнішньополітичній сфері активно працює над "відтворенням статусу наддержави й повернення свого впливу на глобальні та регіональні процеси". За своїм військовим та запасами енергоносіїв Росія, "... не будучи наддержавою універсального типу, досягла цього рівня у військово-технічній та енергоресурсній сферах. Ця обставина, з одного боку, унеможлиблює недооцінку, а тим більше цілковите ігнорування стратегічних інтересів Росії. З другого боку, курс на відновлення наддержави ... створює надмірно високу загрозу національній безпеці України" [347].

Звідси перед Україною постає завдання, з одного боку, зберегти, як мінімум, курс на європейську та, як максимум, на євроатлантичну інтеграцію з метою збереження зовнішньополітичних інтересів. З другого боку, для реалізації економічних інтересів посилити увагу на побудову раціональних відносин з Росією та докласти максимум зусиль для просування на євразійські ринки. Відтак стратегічний курс на євроінтеграцію повинен бути доповнений тактичним курсом на закріплення в євразійському геополітичному та гео економічному просторі.

Конфлікт навколо о.Тузла, втручання Росії у виборчий процес у 2004 р., штучне ембарго на імпорт української м'ясо-молочної продукції в 2006 р. та інші випадки свідчать, що в реалізації зовнішньої політики Росія не завжди прагне дотримуватися норм міжнародного права. Ця обставина створює неабияку загрозу національній безпеці України.

Водночас слід враховувати, що форсування європейської і, зокрема, євроатлантичної інтеграції України примусить Росію до активного втручання у внутрішньополітичний процес в Україні. Враховуючи нестабільну внутрішню ситуацію, це може мати руйнівні наслідки, посилення радикальних політичних сил, підтримка сепаратистських процесів у Криму, на Півдні та Сході України і врешті-решт надовго заблокує євроінтеграційний шлях.

Таким чином, перед прихильниками продовження євроатлантичної інтеграції України стоїть завдання, по-перше, відмовитись від необґрунтовано швидкої інтеграції в НАТО, а, по-друге, створення ефективного механізму, який би послабив внутрішньополітичні конфлікти, пов'язані з натівською проблематикою. Останнє є особливо важливим, оскільки, як свідчать опитування громадської думки, у населення відсутнє консолідоване розуміння доцільності інтеграції України до НАТО.

Наразі завдання України полягає в тому, щоб врівноважити "європейський" та "євразійський" (фактично - проросійський) вектори, віднайшовши для кожного з них відповідне місце в системі зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної стратегії. Як свідчить історичний досвід, з аналогічними проблемами стикається чи стикалася більшість країн, у яких тривають процеси державно-політичної та соціально-економічної трансформації. Як зазначає О.Власюк, "... співвідношення між векторами мало б виглядати таким чином: європейська інтеграція - стратегічна мета і магістральний шлях розвитку України; співпраця з Росією - один з найважливіших механізмів досягнення стратегічної мети, передусім в економічній та у сфері регіонального співробітництва" [134].

Поки що не вдалося встановити дієздатну модель стійкої кооперації економік у рамках взаємин України з РФ і іншими членами СНД. Значну негативну роль при цьому відіграла шаблонність підходів, через яку економічна кооперація на пострадянському просторі найчастіше розглядалася як реанімація міжреспубліканського поділу праці і відтворення якогось “економічного СРСР”. Приреченість таких підходів була очевидною. Однак на нинішньому етапі є підстави очікувати докорінної модифікації підходів до економічної інтеграції. Якщо раніше спроби інтеграції здійснювалися в умовах триваючого економічного спаду в країнах регіону, нинішня модель кооперації відштовхується від зростання виробництва і капіталів, що вичерпали внутрішні ресурси розвитку.

Нова спрямованість інтеграції закріплена в тексті угоди про формування ЄП, де значна увага приділяється відповідності нормам СОТ та іншим міжнародним стандартам. Експерти вважають, що найбільш прийнятним є обмеження на даному етапі глибини інтеграції України в ЄП створенням зони вільної торгівлі. Уже на цьому рівні буде можливо досить точно визначити довгостроковий потенціал проекту створення ЄП, позиціонувати ключові інтереси країн-учасниць, виробити механізми співробітництва і врегулювання суперечок.

Ратифікація Україною проекту створення Єдиного економічного простору викликала неоднозначну дискусію. Західні політики були майже одностайними у негативних оцінках ратифікації українським парламентом проекту ЄП. Так, газета “Україна молода” наводить коментар речника Генерального департаменту зовнішніх відносин Європейської комісії Дієго де Охеда, який заявив, якщо угоду про Єдиний економічний простір з Росією, Білоруссю і Казахстаном буде втілено в життя, в Україні можуть виникнути проблеми зі вступом до Світової організації торгівлі та наближенням до ЄС [253, с. 5].

У відповідь на аналогічні побоювання замість традиційних у таких випадках “пояснень”, згідно з якими дві інтеграції не суперечать одна одній, українська влада проголосила про певну корекцію європейського курсу. Виступаючи після ратифікації Угоди про формування ЄП на конференції “Стратегія сталого розвитку та структурно-інноваційної перебудови української економіки (2004-2015)”, Л.Кучма заявив: “ ... можна вести мову про специфічні риси українського шляху євроінтеграції, де основна увага концентрується на фундаментальності внутрішніх перетворень. Йдеться про політику, яку можна було б назвати політикою конструктивної євроінтеграції, яка враховує ризики та загрози форсованої євроінтеграції. Реалізація Копенгагенських критеріїв має здійснюватися нами саме на такій основі. Поспішність тут недоречна” [232, с. 4].

Перспективи створення ЄП поки що виглядають досить туманними. На сьогодні ратифіковано тільки базову угоду про створення ЄП від 2003 р. Як свідчать експерти сама, Росія поступово втрачає інтерес до цього проекту (“Бізнес”. - 2007. - С. 46-47). Загалом до оцінок перспектив проекту Єдиного економічного простору варто підходити передусім з позицій політичного реалізму, що вказує на стійку тенденцію до економічної кооперації пострадянського простору, яка в близькостроковій перспективі створює певні незручності для інших геоekonomічних гравців, наприклад, для США та ЄС. Саме в цьому криються джерела політичного скепсису щодо цілком взаємовигідної і перспективної справи.

Отже, приєднуючись до міжнародного договору такого масштабу, як ЄП, Україна повинна бути упевнена в надійності механізмів, що забезпечують дотримання партнерами по об’єднанню її національних інтересів. Будь-які спроби

правового закріплення можливості диктату однієї з країн об'єднання дискредитують ідею єдиного економічного простору і партнерських відносин країн-учасниць.

### **Висновки до другої частини**

Зроблений аналіз дає змогу сформулювати такі висновки щодо механізмів впровадження державної політики в Україні.

1. Як свідчить аналіз політичного процесу, впродовж останнього десятиріччя фактично не існувало чіткого механізму впровадження державної політики. Є підстави стверджувати, що незважаючи на певні успіхи в окремих напрямках, загалом реформування українського суспільства відбувалося без чітко визначеного і зрозумілого для учасників політичного процесу механізму впровадження державної політики. Серед причин незадовільного стану впровадження державної політики можна визначити такі:

- відсутність консенсусу серед елітних груп щодо базових цінностей та орієнтирів суспільного розвитку;
- сильний (подекуди руйнівний) вплив корпоративних та особистих інтересів учасників політичного процесу на впровадження політики. Експансія корпоративних інтересів у деяких сферах державної політики, наприклад, приватизації, була настільки сильною, що фактично призвело до того, що можливості державного втручання підкорялися реалізації інтересів окремих фінансово-промислових груп;
- інституційна неспроможність центральних органів влади до впровадження чіткої та раціональної державної політики. Програми уряду кожен раз суттєво змінювались після чергових відставок Кабінету Міністрів України, що неабияким чином перешкоджало послідовній реалізації урядових програм. Повсякденна діяльність урядів була слабо пов'язана із затвердженою у Верховній Раді України програмою діяльності цих урядів. Установки “ручного управління”, як правило, були більш пріоритетними, ніж завдання реалізації програм економічного та соціального розвитку суспільства.

2. Первісний проект вітчизняних ринкових та демократичних реформ базувався на спрощених уявленнях елітних груп про зміст ліберальних цінностей, згідно з якими лише формальні ознаки політичної демократії та економічного успіху є метою модернізації посттоталітарного суспільства. Виходячи з уявлення, що сутність ринкової економіки полягає в пануванні приватної власності, українські реформатори своєю надметою бачили форсування процесу роздержавлення. Але формування інституту приватної власності пішло шляхом перерозподілу вже функціонуючих високоліквідних державних виробництв, а не нарощування нових потужностей. Це призвело до майже насильницького захоплення прибуткових секторів державної власності та їх перерозподілу серед вузького кола адміністративно-економічних груп.

3. Інституціональна революція в системі відносин власності в тому вигляді, як вона була проведена, виявилася протиприродною устрою перехідного суспільства. В поле зору реформаторів не потрапили завдання формування тих структур суспільних (неекономічних) відносин, які б могли забезпечити соціальну ефективність ринку. Адже приватна власність ефективно використовується лише в тому випадку, коли легальні економічні та юридичні умови її функціонування доповнюються сприятливим соціокультурним контекстом. Цей “неолібералізм” - ознака

маргінальності стратегічної культури радянської номенклатури - за вітчизняних умов створює загрозу деструкції суб'єктності держави, тобто здатності державних органів влади приймати рішення в інтересах усього суспільства, а не лише вузького кола адміністративно-економічних груп.

4. Деструкція суб'єктності держави сприяла формуванню олігархічного капіталізму з певними ознаками формальної демократії та ринкової конкуренції. Звідси - поширення корупції як форми сублегальної регламентації діяльності господарських та політичних еліт, бідність населення, збереження соціальної напруженості. За умов слабкості легітимних регуляторів господарської діяльності з боку держави та відсутності належного контролю громадянського суспільства над діями державних органів, а також недостатнього розвитку політичної системи (поширення так званого адміністративного ресурсу) корупція бере на себе функцію консолідації на асоціальній основі політичних і економічних еліт.

5. Незважаючи на різноманітність існуючої в громадській свідомості ідеологічної палітри, жодна ідеологічна та світоглядна доктрина не набула статусу консолідуючої сили. Практика сучасних реформ ставить питання: на підставі яких ідей і цінностей зупинити дезінтеграційні процеси в суспільстві, а потім перейти до якісної модернізації соціально-економічних структур. Для перехідних суспільств формування національної ідентичності є ключовим чинником у визначенні як головних орієнтирів суспільного поступу, так і національних інтересів. Стійка національна ідентичність свідчить про існування в суспільній свідомості принципової згоди відносно ієрархії пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики держави. У такому випадку конфліктність у суспільстві буде зведена до мінімуму. І навпаки, у разі принципових розбіжностей громадської думки щодо базових пріоритетів політики держави суспільство піддається діям саморуйнівних конфліктів.

6. На порядку денному постає завдання системного вдосконалення та підвищення дієздатності державної влади, зміцнення інституційних основ демократії та громадянського суспільства, вирішити яке можливо за допомогою конституційної реформи.

Прийняття в 1996 р. Конституції стало суттєвим кроком у формуванні державних інституцій. Прийняття у 2004 р. нової редакції Конституції було викликано прагненням посилити вплив парламенту на державну політику і в цілому це відповідало цілям стратегічного розвитку суспільства. Однак оскільки нова редакція приймалася як компроміс в умовах жорсткого протистояння під час помаранчевої революції, то законодавцю не вдалося сформувати цілісний текст Основного Закону, який би був вільним від вузькополітичних інтересів. Впровадження оновленої Конституції в 2006 р. засвідчило, у Основний Закон закладено механізм протистояння законодавчої та виконавчої гілок влади, що негативно позначається на ефективності функціонування системи державного управління. Практичний досвід реалізації Конституції, зокрема в частині розподілу повноважень між центральними органами влади, засвідчив необхідність внесення подальших змін в Основний Закон.

Завдання зміцнення конституційних засад парламентсько-президентської моделі державного устрою не доцільно обмежувати лише реформою центральних органів державної влади і розмежуванням їх владних повноважень. Для досягнення стратегічної мети - побудови політичної системи європейського зразка - крім конституційної реформи необхідно здійснити масштабні суспільні перетворення у напрямі:



- зміцнення механізмів забезпечення конституційних прав і свобод громадян;
- реформування партійної системи, мета якої полягає у формуванні парламентських політичних партій, ресурсний потенціал яких дав би змогу брати відповідальність за ефективне функціонування державного управління;
- здійснення системної адміністративної реформи, що передбачатиме підвищення ефективності системи державного управління і наближення системи державної служби до європейських стандартів;
- реформування системи місцевого самоврядування і місцевої демократії. Підвищення інституційної спроможності місцевих органів влади та посилення ролі громадських інституцій у суспільному житті.

7. Геополітичні чинники є суттєвою складовою реалізації державної політики. Прагнення побудувати свою ідентичність як повноправної європейської держави зумовило визначення вектора європейської інтеграції як єдиного прийнятного шляху розвитку України.

Розширення Європейського Союзу, що відбулося в 2004 р., поставило перед українським суспільством нові виклики в реалізації стратегії європейської інтеграції. Політична еліта і громадськість мають вирішити низку проблем макрополітичного порядку, які перешкоджають тому, щоб проголошена стратегія європейської інтеграції стала справжньою трансформаційною парадигмою суспільного розвитку. Зокрема, це:

- відсутність чіткого уявлення громадськості про зміст європейської інтеграції. Українське суспільство ще недостатньо поінформоване про діяльність ЄС і переваги, які можуть отримати українські громадяни від поглиблення співпраці з ЄС. Інструментом у вирішенні цієї проблеми має стати системна інформаційна політика з роз'яснення змісту європейської інтеграції;
- відсутність консолідованої відповідальності політичних сил за впровадження євроінтеграційного курсу. Відсутність цієї відповідальності провокує конфліктне протистояння між прихильниками європейської інтеграції та її противниками;
- необхідність вироблення курсу інтеграції, який би відповідав специфіці українського суспільства (“політика конструктивної євроінтеграції”) і був би позбавлений від ризиків та загрози форсованої євроінтеграції.

Співвідношення між європейським та євразійським геополітичними векторами слід розглядати таким чином: європейська інтеграція - стратегічна мета розвитку України; співпраця з Росією та участь у Єдиному економічному просторі - важливий механізм досягнення стратегічної мети, передусім в економічній та у сфері регіонального співробітництва.

Участь України у формуванні Єдиного економічного простору має розглядатися тільки з точки зору стратегічного курсу європейської інтеграції. Україна зацікавлена в реалізації положень Угоди щодо формування в межах ЄЄП зони вільної торгівлі без вилучень і обмежень, тобто у розвитку торгівлі та інвестицій між країнами-учасницями ЄЄП на принципах СОТ. Розвиток такого механізму співробітництва в межах ЄЄП гармонічно поєднується з планами євроінтеграції України.

## *Частина третя*

# **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСАХ: ДОСВІД, ЗДОБУТКИ, ПЕРСПЕКТИВИ**

## **Розділ 5**

### **Аналіз складових схвалення політичного рішення на прикладі прийняття мажоритарно-пропорційної виборчої системи**

#### ***5.1. Умови формування пріоритетів державної політики щодо впровадження мажоритарно-пропорційної виборчої системи***

З перших років демократизації посттоталітарного суспільства одним із напрямів його реформування вважалося створення інституту багатопартійності. Підставою для цього було переконання в тому, що діяльність політичних партій, які повинні бути легітимними виразниками інтересів різних верств населення, створює основу для конкуренції різних ідеологічних та соціально-економічних моделей розвитку суспільства. Як вважалося, в результаті конкуренції цих моделей виникає більш-менш узгоджена концепція вирішення соціально-економічних та політичних проблем, яка повинна користуватися максимальним суспільним авторитетом.

Реальний перебіг історичних подій вніс суттєві корективи у таке схематичне уявлення про сутність багатопартійності в умовах посттоталітарного суспільства. Так, більшість наявних на період існування мажоритарної виборчої системи партій дотримувалася опозиційного, суто конфліктного типу політичної поведінки. З їх табору так і не надійшло (за рідким винятком) якихось реальних альтернативних моделей вирішення проблем суспільного розвитку. Партії, як свідчить досвід, часто створювалися або під харизму окремого політика, або з метою обслуговування політичних амбіцій фінансово-промислового істеблішменту виходячи з кон'юнктурних міркувань чергової виборчої кампанії. Виникнення політичних партій здебільшого вказувало на прагнення їх лідерів та фінансових спонсорів узяти участь у перерозподілі впливу в політичному просторі і мало пов'язувалося з реальними світоглядними та політичними потребами суспільства. Не дивно, що більшість із них на той час взагалі не була відома населенню, вони не мали розгалуженої мережі регіональних представництв, достатньої ресурсної бази для виконання статутних завдань.

Не виражаючи політичної волі суспільства, партії реально мали перспективу перетворитися на своєрідні структури, що володіють легальним статусом для критики центральних органів виконавчої влади. У партійних середовищах поширювався опозиційний тип політичної поведінки, який супроводжувався відкрито негативістською риторикою практично щодо кожного кроку влади. Формувалася тенденція, згідно з якою партії прагнули схилити на свій бік потенційний електорат не шляхом висунення альтернативних моделей вирішення соціально-економічних проблем, а за рахунок критики урядового курсу. Іноді виникала парадоксальна ситуація, коли критику на адресу державної влади підтримували навіть ті партійні лідери, які водночас займали вищі державні посади. Саме так трапилося із

Соціалістичною партією України, коли її лідер О.Мороз обіймав посаду Голови Верховної Ради України у 1994-1998 рр.

Ці чинники сприяли формуванню в Україні *неконсолідованої демократії*, коли головним аргументом у передвиборчій боротьбі стає обіцянка ліквідувати здобутки своїх попередників. Цим, до речі, і пояснювався низький рівень довіри до партій з боку тодішніх управлінських еліт, а також скептичне ставлення до їх потенціалу щодо реального впливу на поліпшення соціально-економічної ситуації. Цей скептицизм знайшов своє вираження в словах, які стали своєрідним афоризмом періоду становлення багатопартійності та реформування виборчої системи: “партії” - категорії тимчасові, вони з’являються і зникають, “національна безпека” (тут стабільний розвиток суспільства. - *О.В.*) - категорія постійна” [149].

Прагнення послабити негативні наслідки ситуації, яка склалася на той час, стали домінуючими у політичній свідомості. Помітною тут була позиція В.Чорновола, якій заявив: “Подальша гра у дрібнопартійність і перегонки лідерів перестав бути псевдодемократичною забавкою, а стає великим злом для України”. Відповідаючи на запитання: “Скільки партій потрібно Україні?” - В.Чорновіл пропонував як найбільш оптимальну триєдину модель партійної системи: перша складова - це організації національно-демократичного спрямування, які об’єднуються у потужну партію консервативного напрямку: остання запропонувала б українському народові не тільки економічні та соціальні реформи як передумову добробуту, а й прийняту для всього суспільства “національну ідею”; друга - реформістські, але значною мірою національно індиферентні партії могли б об’єднатися в єдину партію ліберального спрямування з метою прискорення економічного розвитку суспільства та його “європеїзації”; третя - єдина партія соціал-демократичного напрямку, яка визначала б соціальні і правозахисні пріоритети [400].

Узагальнюючи ситуацію у партійному середовищі, що склалася за умов мажоритарної виборчої системи, визначимо чинники, які перешкоджали консолідації елітних груп:

- розкол суспільства між прихильниками лівих і правих поглядів, тобто між політичними силами, що мали на той час найбільш стійкий електорат;

- здійснення державної політики супроводжувалося децентралізацією (часом з ознаками феодалізації) економічних відносин, що сприяло формуванню адміністративно-економічних груп, чії інтереси іноді суперечили загальнонаціональним;

- незважаючи на значну кількість партій, які називали себе центристськими, жодна з них не володіла так званою ідеологічною міфологією, яка була б сумірною за потенціалом впливу на масову свідомість з комуністичною або націоналістичною. Як правило, усі центристські партії використовували малозрозумілу для населення аргументацію та квазіідеологічні проекти;

- істотним чинником, що гальмував виникнення політичного центру як відповідального суб’єкта громадсько-державного процесу, була відсутність в еліті волі досягти більш-менш стійкого балансу між корпоративними і особистими економічними інтересами;

- неабиякою перешкодою виступала відсутність стійкої підтримки з боку населення, хоча дані численних соціологічних опитувань фіксували досить велику кількість респондентів, політичні погляди яких можна визначити як центристські. Негативне ставлення масової свідомості до інститутів державної влади і особливо до

самих партій майже унеможливило успіх на виборах партії, яка б не використовувала негативістську риторіку.

Усвідомлюючи, що зазначені негативні процеси набувають передкризових форм, перед політичною елітою у 1996-1997 рр. постала проблема призупинення їх дії. До того ж наближалися вибори до Верховної Ради, а отже, і чергова реструктуризація політичного простору. Ключовим чинником вирішення зазначеної проблеми політична еліта обрала реформування виборчого законодавства через створення умов, які б забезпечили збільшення партійного представництва в парламенті.

Визначимо складові політичної ситуації, які безпосередньо спонукали суб'єктів політичної дії внести до порядку денного законодавче закріплення пропорційно-мажоритарної виборчої системи.

Передусім це необхідність позбутися контрпродуктивного, подекуди свідомо конфліктного, типу політичної поведінки, поширеного в партійному середовищі. Вважалося, що загальнонаціональні партійні організації, які у своїй діяльності прагнуть об'єднати різні соціальні прошарки та регіони, мали б відійти від використання негативізму як основного засобу досягнення популярності серед населення. Згідно з існуючим до 1997 р. мажоритарним принципом формування вищого законодавчого органу, становлення загальнонаціональних суб'єктів політичного процесу відсувалося на невизначений термін.

Партійне середовище здебільшого складали організації, для яких були характерні ідеологічна невизначеність та відсутність достатньої ресурсної бази, що створювало передумови для маргіналізації політичних еліт, популярності так званих "несистемних" лідерів, тобто амбіційних людей, які прийшли в політику за рахунок виключно негативістської риторики. Типовими представниками такого підходу були лідери крайніх політичних груп як лівої, так і правої орієнтації. Вони активно експлуатували больові точки масової свідомості, обіцяючи населенню негайно розв'язати всі проблеми зі своїм приходом до влади.

Проблема мала приблизно такий вигляд: чи міг у мажоритарному окрузі сформуватися політик загальнонаціонального масштабу? Ні. Вважалося, що такий політик міг формуватися тільки в організації, яка працювала б у всеукраїнському політичному просторі. Саме це давало б можливість політикам зосереджуватися не лише на проблемах округу чи регіону, а й на перспективах розвитку всього суспільства.

Наступний чинник, переваги якого потрібно було використати, полягав у повільному, але чітко визначеному зростанні ролі партій у політичному процесі. Так, якщо на виборах до Верховної Ради України у 1989 р. за умов монополії КПРС позапартійність була вагомим, якщо не вирішальним, чинником для перемоги кандидатів, то вже у виборчій кампанії 1994 р. змагання саме партійних висуванців було більш відчутним. Так, на кінець 1995 р. 46,2% депутатів було обрано як представники партій. Нагадаємо, що тоді діяв Закон України "Про вибори народних депутатів України" від 18 листопада 1993 р., згідно з яким вибори вважались такими, що відбулися, якщо у них взяло участь 50% + 1 із списочного складу виборців округу. Обраним вважався той кандидат, який одержав більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, але не менш як 25% від загального числа виборців на окрузі. Як засвідчив досвід, цей закон виявився вкрай неефективним - довибори у зв'язку з низькою явкою виборців перетворилися (з березня 1994 р. по квітень 1996 р.) у перманентний процес. Саме з цієї причини тодішня Верховна Рада України так і не мала конституційної чисельності депутатів. Належність кандидата до партії

сприймалася виборцями якщо і не як вирішальний, то принаймні як вагомий аргумент: так, кожен дев'ятий кандидат-партієць став депутатом. Водночас з позапартійних кандидатів до Верховної Ради України вдалося потрапити лише одному з 23.

Отже, зазначені вище чинники сприяли тому, що на період 1996-1997 рр. у свідомості політичної спільноти вибори до Верховної Ради України, які мали відбутися весною 1998 р., сприймалися як історична можливість для здійснення кардинальних змін, які могли статися за умов реформування виборчої системи.

Розглянемо, яким чином відбувалися ці зміни і які були складові середовища, що впливали на прийняття остаточного рішення.

14 листопада 1997 р. на пленарному засіданні Верховної Ради України було запропоновано п'ять варіантів законопроектів нового виборчого законодавства, а саме: від Комісії з питань державного будівництва, діяльності рад і самоврядування (внесений О.Стешенком); Комісії з питань правової політики і судово-правової реформи (внесений В.Стретовичем); Народно-демократичної партії та Асоціації молодих українських політологів та політиків (внесли О.Ємець та Т.Стецьків); робочої групи Народно-демократичної партії (внесений О.Карповим); Консультативної наради політичних партій при Верховній Раді України (внесений Ю.Буздуганом).

За результатами рейтингового голосування (197 голосів “за”) проект від комісії О.Стешенка було прийнято за основу.

Головні напрями реформування виборчого закону в цьому проекті були такі:

- запровадження змішаної системи, де одна половина конституційного складу Верховної Ради України обирається за загальнонаціональним багатомандатним виборчим округом, друга - за одномандатними виборчими округами;
- у багатомандатному окрузі балотуються виборчі списки політичних партій або блоків політичних партій, в одномандатному окрузі кандидатів у депутати мають право висувати: регіональні відділення політичних партій (блоків), збори виборців за місцем їхньої роботи, збори виборців за місцем їхнього проживання;
- для реєстрації виборчих списків партій (блоків), а також кандидатів у депутати в одномандатних округах даний проект не передбачав реєстраційного цензу, інші ж проекти передбачали різні масштаби цензів, зокрема, збір від 500 до 2000 підписів виборців;
- депутатські мандати розподіляються між виборчими списками, за які проголосувало не менше 5% виборців, котрі взяли участь у голосуванні; в інших проектах виборчий ценз по багатомандатному округу був позначений на рівні 3% від тих, хто взяли участь у голосуванні; в одномандатному окрузі, за проектом, вважався обраним той кандидат, який отримав більше голосів виборців на відміну від інших кандидатів, але не менше 25% голосів від загальної кількості виборців, інші проекти не передбачали величини порогової явки виборців, тобто кандидат вважався обраним, якщо він отримав більше голосів виборців незалежно від того, скільки виборців взяло участь у виборах;
- проект передбачав максимальний розмір виборчого фонду партії (блоку) в розмірі 100 неоподатковуваних мінімумів, помножених на кількість депутатів у списку; максимальний розмір виборчого фонду кандидата в одномандатному окрузі також становив 100 неоподатковуваних мінімумів, максимальний

сумарний внесок однієї юридичної або фізичної особи до одного виборчого фонду, за проектом, становив 20 неоподатковуваних мінімумів.

Іншими проектами розмір виборчого фонду не обмежувався, а максимальний сумарний внесок від юридичної або фізичної особи коливався в межах від 100 до 1000 неоподатковуваних мінімумів.

У подальшому процесі обговорення до вказаних проектів ще додалися проекти, які були висунуті депутатами І.Бакаєм, Р.Безсмертним, В.Костицьким, а також Тимчасовою спеціальною комісією з доопрацювання поданих законопроектів (Голова комісії - В.Мішура).

Проаналізуємо аргументи конкуруючих моделей прийняття політичного рішення. В узагальненому вигляді аргументи прихильників зміни виборчого закону були такі.

1. Нова виборча система мала сприяти структуризації політичної сфери суспільства. Пропонуючи змішану форму, прихильники реформи виборчого законодавства розраховували на те, що буде піднесено роль партій або громадських об'єднань політичного спрямування в політичному процесі. Вважалося, що за мажоритарної системи депутати більше зацікавлені у репрезентуванні інтересів виборців конкретного виборчого округу, а в разі об'єднання депутатів від області це давало змогу лобіювати регіональні та обласні інтереси на противагу інтересам загальнонаціональним. Навпаки, змішана виборча система, на думку її прихильників, сприятиме формуванню великих і впливових суб'єктів політичного процесу, представники яких зможуть сформувати у Верховній Раді України дієздатну парламентську більшість.

2. Прихильники реформи посилалися на суттєві недоліки мажоритарної системи, яка не забезпечувала необхідний рівень легітимності виборчого процесу. Головним чинником цих недоліків, на їхню думку, була неабияка можливість впливу на виборчий процес “тіньового” капіталу і суб'єктивних симпатій місцевих керівників до тих чи інших кандидатів. Як висловився під час обговорення законопроектів тодішній Голова Верховної Ради України О.Мороз, якщо не змінити нинішню виборчу систему, то у наступному парламенті будуть або призначені, або куплені депутати.

Наведемо основні аргументи противників зміни виборчої системи:

1. Існуюча на той час мажоритарна система формування парламенту у разі її модернізації також могла б забезпечити достатній рівень легітимності обраних депутатів. Йшлося про зменшення (або взагалі ліквідацію) обов'язкової порогової явки виборців, зниження вимог до реєстрації кандидатів, встановлення ліберальніших умов формування виборчого фонду тощо.

2. Лише маніпуляція з виборчими системами сама по собі не здатна забезпечити формування політично відповідального парламенту. Поява дієздатної депутатської більшості є результатом дії цілої низки чинників, які логічно впливають з об'єктивного політичного процесу. Наприклад, необхідними були реформи місцевого самоврядування та бюджетної політики (депутат від округу має бути насамперед політиком, а не “штовхачем” при вибиванні цегли або цементу), потрібно було законодавчо визначити статус суб'єктів політичного процесу (прийняти відповідні закони про партії, про центральні органи влади, органи місцевого самоврядування та державні адміністрації).

3. Політичні партії більше пристосовані до їхньої “купівлі” “тіньовим” капіталом, ніж окремі кандидати чи виборчі комісії. При обговоренні у Верховній Раді наводився приклад Італії, де рівень корумпованості партій був настільки

високим, що постала потреба відмовитися від пропорційної виборчої системи. До того ж додавався той аргумент, що за мажоритарною системою не існує об'єктивних перешкод для ефективної участі політичних партій у виборчих змаганнях.

4. Змішана система - це конфліктогенна модель формування депутатського корпусу. У разі прийняття змішаної системи в сесійній залі Верховної Ради України будуть "різні" депутати: ті, хто "пройшов" округ, будуть відстоювати саме інтереси виборців округу, а також інтереси областей, а обрані за партійними списками - відстоюватимуть інтереси партій. Очевидно, що це не сумісні за своїм змістом інтереси.

Як впливає, аргументи "за" і "проти" реформування виборчої системи були досить вагомими. Наскільки ж виправданими були прагнення реформувати виборче законодавство?

Більшість політиків і політологів погоджувалася з тим, що після прийняття Конституції в 1996 р. необхідна була зміна виборчого закону. Водночас не було єдиного погляду на те, що саме слід робити: модернізувати мажоритарну систему чи впроваджувати іншу - змішану або пропорційну. Очевидно, що у стратегічному плані виборча система повинна стати інструментом нейтралізації політичного радикалізму, криміналізації політичного процесу, а також подолання негативних процесів маргіналізації політичних еліт.

Аналіз ситуації, яка склалася на момент обговорення реформи виборчої системи, свідчить, що в 1997 р. на різних стадіях формування у парламенті існувало чотири умовних центри політичного впливу: ліві сили, яких репрезентував Голова Верховної Ради України О.Мороз; центр впливу навколо экс-прем'єр-міністра Є.Марчука; Народно-демократична партія, члени якої обіймали провідні адміністративні посади і центр Руху, який консолідував національно-демократичний електорат.

Як засвідчив перебіг подій, доля виборчого законодавства залежала насамперед від електоральних перспектив названих вище умовних центрів політичного впливу. Це питання набувало особливого значення, оскільки наступного року, після парламентських, мали відбутися вибори Президента України. Тому всі потенційні кандидати на цю посаду намагалися згуртувати собі міцну опору серед майбутнього складу депутатського корпусу.

Як свідчили соціологічні опитування, у політичних симпатіях населення на той час сформувався певний баланс інтересів електорату. Приблизно 16-18% опитуваних були прихильниками лівих ідеологічних установок, близько 16% - прихильниками націонал-демократичних ідей, а решта - 60-70% - або байдужі до всіх партій, або ще не визначили власну позицію.

Цілком логічно, що саме партії лівого спрямування та Рух як такі, що мали на той час найбільш високий рівень популярності, в дискусіях щодо майбутньої структури ВР були прихильниками саме варіанта "50/50", за яким одна половина складу парламенту складала б депутати, обрані за мажоритарним принципом, а друга половина - за пропорційною моделлю.

У дискусії щодо типу виборчої системи перемогла точка зору прихильників мажоритарно-пропорційного принципу. Суттєве значення мали позиції парламентських фракцій КПУ, СПУ і Руху (партій з прямо протилежними ідеологічними поглядами), сформовані, зокрема, під впливом численних соціологічних опитувань населення, які свідчили, що саме ці партії мають у громадській думці певну перевагу. І хоча на той час ця перевага була незначною, вона давала певні надії, що саме за рахунок прийняття змішаної системи ці партії зможуть

отримати набагато більше мандатів, ніж при мажоритарній. Також вирішальне значення у відмові від мажоритарної виборчої системи мали амбіції Народно-демократичної партії, яка на той час володіла майже всіма ознаками “партії влади” (нагадаємо, що тоді ця партія “контролювала” посади Прем’єр-міністра України, Глави Адміністрації Президента, до її лав входили віце-прем’єр-міністри, міністри, ряд губернаторів).

## **5.2. Оцінка вірогідності політичного планування на прикладі досвіду парламентських кампаній 1998 і 2002 років**

За змішаною мажоритарно-пропорційною системою було проведено дві виборчих кампанії 1998 і 2002 рр., і на досвіді цих кампаній можна підвести підсумки щодо якості політичного планування та виправданості запроваджених змін.

Досвід цих виборчих кампаній засвідчив, що багато з тих змін, що планувалося досягти, не вдалося реалізувати, навпаки, виникли нові перешкоди для формування ефективної виборчої системи, яка б могла бути запорукою державної політики.

Упродовж дії пропорційної складової виборчої системи спостерігається повільне, але поступове зменшення кількості тих партій та блоків, яким вдається подолати виборчий бар’єр. Так, у кампанії 1998 р. брало участь 30 партій та виборчих блоків, але зуміли подолати бар’єр усього 8. Це були КПУ (24,6% голосів по багатомандатному округу), НРУ (9,4%), блок СПУ і СелПУ (8,5%), Партія зелених України (5,4%), НДП (5%), ВО “Громада” (4,6%), ПСПУ (4%), СДПУ (о) - 4%. У кампанії 2002 р. брало участь 33 партії та виборчі блоки, але зуміли подолати виборчий бар’єр тільки 6. Це - блок “Наша Україна” (23,5%), КПУ (19,9%), блок “За єдину Україну!” (11,7%), Блок Ю.Тимошенко (7,2%), СПУ (6,8%), СДПУ(о) - 6,2%. У 2006 р., коли вибори відбувалися виключно на пропорційній основі, із 45 до Верховної Ради вдалося потрапити ще менше - всього 5 партіям та блокам. А саме, Партії регіонів (32,1%), Блоку Ю.Тимошенко (22,2%), блоку “Наша Україна” (13,9%), СПУ (5,6%) та КПУ (3,6%).

Зменшення кількості парламентських партій вказує, по-перше, на повільний, але поступовий процес політичної структуралізації парламенту, а, по-друге, є свідченням того, що до парламенту мають шанс потрапити лише ті партії та блоки, які мають потужні організаційні, фінансові та інформаційні ресурси. З точки зору макрополітичних тенденцій це є позитивною ознакою, оскільки вказує на поступове подолання дрібнопартійності. Також ці процеси вказують на те, що переможці повинні мати належний ідеологічний капітал, який би був зрозумілий населенню. За таких умов так звані “технологічні проекти”, тобто штучно створені під кон’юнктуру чергової виборчої кампанії партії, практично не мають шансу потрапити до парламенту. Досвід останніх виборчих кампаній доводить справедливність цього висновку. Це також можна вважати перевагою впровадження пропорційної складової виборчого процесу.

Водночас впровадження змішаної виборчої моделі не змогло вирішити низку важливих макрополітичних проблем, на яких варто звернути увагу.

Зокрема, це:

1. Залежність переможців виборного процесу від харизми їхніх вождів або політичних амбіцій фінансово-промислових груп.

Зазначені виборчі кампанії показують, що наявна тенденція зменшення потенціалу так званих “старих партій”, чії ідеологічні цінності були сформовані за



пострадянських часів. У політичній сфері українського суспільства поступово руйнуються привабливості ідеологічних установок лівих партій та партій націонал-демократичного спрямування. Так, якщо КПУ, яка уособлює ліву ідеологію в політичному спектрі, на виборах 1998 р. була першою і набрала 24,6%, то в 2002 р. їй вдалося зібрати вже 19,9%, а кампанія 2006 р. показала, що комуністи ледве подолали виборчий бар'єр, набравши 3,6% голосів виборців. Не краща ситуація спостерігається із націонал-демократичним напрямом, який на виборах 1996 р. уособлював Народний Рух, якому вдалося зібрати 9,4%. Наступні кампанії НРУ входив уже до блоку "Наша Україна", який існував за рахунок харизми В.Ющенка.

Також слід звернути увагу, що ці спостереження стосуються потужних партійних об'єднань. Але в кожній виборчій кампанії брали участь маргінальні двійники як лівих, так і націонал-демократичних партій, які теж експлуатували ці ідеологічні цінності, але вони тим паче зазнали поразки.

Натомість наявність привабливого вождя, який міг би компенсувати відсутність адекватної ідеології та системної програми, завжди створювала перевагу партії або блоку у виборчому марафоні.

2. Виправдалися надії на послаблення впливу місцевих регіональних еліт на результати виборчого процесу. Незважаючи на масштабне використання адміністративного ресурсу, опозиційні партії як у 1998 р., так і в 2002 р. зуміли показати пристойні результати, тоді як на мажоритарних округах, як правило, перемагали представники регіональної влади.

Водночас пропорційна складова засвідчила, що всі плани звільнити політичні партії від впливу фінансово-промислових груп виявилися примарними. Політичні партії виявилися більше пристосованими до їхньої "купівлі" капіталом, ніж окремі кандидати чи виборчі комісії.

2. Суттєвим недоліком пропорційної складової став закритий механізм формування виборчих списків. Предметом уваги виборців, зазвичай, була перша п'ятірка списку, але розібратися із прихованими структурами інтересів, за якими формувалася прохідна частина списку, могло лише обмежене коло фахівців. Персональний склад виборчих списків переможців показує, що тут домінують представники бізнесу і державні службовці високого рангу. Натомість поступово зменшується кількість представників інтелігенції, робітників та селян. Упродовж цих двох кампаній були спроби потрапити до парламенту партії, що утворювалися виключно за професійними ознаками. Але всі такі проекти - партій профспілкових діячів, робітників "Укрзалізниці", селян і т. ін. - виявилися невдалими.

Модель "закритих виборчих списків", що використовувалася під час цих виборчих кампаній, не здатна забезпечити автентичну репрезентацію інтересів усіх соціальних прошарків українського суспільства.

3. Впровадження змішаної виборчої системи не сприяло нейтралізації негативних наслідків регіоналізації політичного простору, хоча такі надії висловлювалися під час прийняття остаточного рішення.

На підтвердження наведемо деякі дані. В кампанії 1998 р. Комуністична партія України за результатами виборів виявилася очевидним лідером: вона тільки у двох областях України не змогла подолати чотиривідсотковий бар'єр - у Тернопільській (2,9%) та Івано-Франківській (3%), інакше кажучи, у суто заповідних місцях антикомунізму. Але на Сході і Півдні України у КПУ фактично не було серйозних противників.

Народний Рух України, другий лідер виборчої кампанії 1998 р., опанував західні області - за нього віддали свої голоси 31,9% мешканців Львівської, 29,2% - Рівненської, по 28% - Тернопільської та Івано-Франківської областей. На Сході йому не вдалося подолати чотиривідсоткову межу в таких регіонах, як Запорізька (3,5%), Луганська (2,2%), Харківська (3,3%) області і Севастополі (1,7%).

Аналогічна ситуація регіоналізації спостерігається і за результатами кампанії 2002 р.

Блок політичних партій “Блок Віктора Ющенка” посів лідируючі позиції в Західних областях (у Івано-Франківській області - 74,6%, Тернопільській - 69%, Львівській - 63,9%, Волинській - 57,5%, Рівненській - 54,8%) та Центральних областях (у Хмельницькій - 34,7%, Вінницькій - 29,4%, Черкаській - 26,9%, Київській - 25,7%, Чернігівській - 24,8%). Натомість на Сході блок фактично був проігнорований виборцями (у Донецькій області за нього проголосували 2,6%, Луганській - 3,6%).

Схожий регіональний розподіл спостерігається щодо КПУ, яка зайняла друге місце у виборчій кампанії 2002 р. Комунисти знайшли найбільше прихильників на Сході та Півдні України (Луганська область - 39,6%, АР Крим - 33,9%, Запорізька - 33,4%, Дніпропетровська - 31,8%, Херсонська - 31,5%, Харківська - 30,6%). Натомість на Заході КПУ отримала від 1,5% у Тернопільській області до 5,9% у Закарпатській.

Коли впроваджувалася змішана виборча система, вважалося, що загальнонаціональні партійні організації у своїй діяльності зможуть об'єднати різні соціальні прошарки та регіони. Але де-факто цього не сталося. Як показує досвід, навіть великі партійні холдинги залишилися суто регіональними організаціями, які не змогли здолати межу політичного регіоналізму за ознаками “Схід - Захід”. Згодом, як засвідчили президентські вибори 2004 р. і парламентські 2006 р. учасники виборчого процесу і не намагалися якимось чином об'єднати регіони, навпаки, за рахунок “роздмухування” міжрегіональних суперечок і створення образу ворога вони прагнули мобілізувати якомога більше прихильників.

4. Досвід зазначених кампаній довів безперспективність створення віртуальних або технологічних політичних проектів під кон'юнктуру чергової виборчої кампанії.

Власне мода на створення віртуальних політичних проектів, які б базувалися на агресивній рекламній та інформаційній кампаніях, іде від вражаючого результату, який отримала в 1998 р. Партія зелених України, якій вдалося зібрати 5,4% голосів.

Ця партія, маловідома до виборів, яка на початку виборчого марафону ледве перетинала позначку 1% за рахунок вдалої телевізійної реклами наприкінці кампанії впевнено отримала 5,4% голосів виборців. Успіх ПЗУ був забезпечений виключно масштабною рекламною кампанією на телебаченні, в якій акцент робився на формуванні аполітичного іміджу цієї партії. Очевидно, що люди голосували не за лідерів партії або її програму, а за рекламні ролики, авторам яких вдалося “зачепити” психологію виборців. Вперше було використано віртуальні можливості політичної реклами для мобілізації електорату - три нехитрих за своїм змістом кліпи на провідних каналах телебачення в ргime-time плюс дистанціювання від конфліктів, яких було забагато у виборчому марафоні. Результат - майже півтора мільйона голосів виборців. Досвід Партії зелених став унікальним для української політичної практики, коли вперше завдяки рекламній кампанії, без будь-яких реальних суспільно значущих дій було завойовано місце у вищому законодавчому органі країни.

Потім неодноразово були спроби повторити цей успіх. Для кампанії 2002 р. досить згадати такі масштабні і капіталомістські проекти, як “Команда озимого

покоління”, “Жінки за майбутнє”, партія “Яблуко” та ін. Але після 1998 р. жоден технологічний проект не спрацював, хоча на їх підтримку залучались як відповідні фахівці, так і належні фінансові ресурси. Причини невдачі віртуальних проектів полягають, по-перше, у тому, що їх ініціатори явно перебільшили силу впливу мас-медіа на формування громадської думки, а, по-друге, населення набуло досвіду оцінювання партій і блоків та з недовірою ставилося до появи несподіваних учасників виборчого процесу.

5. Зазначені виборчі кампанії змусили переглянути роль так званих “партій влади” у політичному процесі. Адже незважаючи на масштабне використання адміністративного ресурсу, ні Народно-демократичній партії у 1998 р., ні блоку “За єдину Україну!” у 2002 р., які уособлювали “партії влади”, не вдалося набрати необхідну кількість голосів.

У 1998 р. Народно-демократична партія показала п’ятий результат, отримавши 5% голосів виборців. Такий результат голосування за НДП можна оцінити як незадовільний для урядової партії. Нагадаємо, що її список очолював тодішній прем’єр-міністр В.Пустовойтенко, у лавах цієї партії був Глава Адміністрації Президента і більшість губернаторів та міністрів уряду.

Подібний результат показав у кампанії 2002 р. блок партій “За єдину Україну”, який посів третє місце і зібрав 11,7% голосів виборців. Незважаючи на те, що в 2002 р. цей блок набрав, здавалося б, більше, ніж НДП у 1998 р., але аналіз регіонального розподілу голосів засвідчує, що електорат блоку є дуже нерівномірний. Зокрема, виходить, що своїм успіхом цей блок має завдячувати мешканцям Донецької області, де за нього проголосувало 36,8%, тоді як у інших східних та південних областях результат “блоку влади” був набагато скромнішим - від 14,1% у Миколаївській до 17% у Сумській областях. Втім, якщо згадати результати моніторингу виборчого процесу, що здійснювався міжнародними спостерігачами, виявляється, що саме в Донецькій області у процесі голосування за провладний блок було виявлено найбільше порушень.

Характерною ознакою недосконалості прийнятої виборчої моделі став розпад блоку “За єдину Україну” одразу після формування керівництва Верховної Ради. Виявилось, що виборцям, які голосували за цей блок, просто нікому було висувати вимоги до роботи своїх представників у парламенті.

Загалом ці результати змушують відмовитись від ілюзій, що “партії влади”, навіть за умов концентрації фінансових та адміністративних ресурсів, можуть показати пристойні результати за умови пропорційних виборів.

6. Одним із аргументів на користь впровадження змішаної мажоритарно-пропорційної моделі був той, що за підсумками виборів з’явиться можливість сформулювати дієздатну парламентську більшість, яка стане запорукою здійснення системної державної політики.

Однак практика засвідчила, що тільки за допомогою маніпуляції із виборчими моделями цю проблему не можна розв’язати. Так, за результатами виборів 1998 р. ліві (КПУ, блок СПУ і СелПУ, ПСПУ) отримали у загальнонаціональному виборчому окрузі 37,1% голосів виборців, праві (НРУ) - 9,4%, центристи (НДП, ПЗУ, СДПУ(о) - 14,4%. 4,6% отримала “Громада”, яка начебто відстоювала центристські погляди, однак, займаючи антипрезидентську позицію у Верховній Раді, її представники голосували разом з лівою опозицією. Отже, якщо в парламенті попереднього скликання виконавча гілка конфліктувала із так званою “групою 239”, то після 1998 р. їм на зміну прийшли партійно-політичні угруповання. Тобто змінилася форма

конфліктного протистояння, але це не вирішило головного завдання - створити належні умови законодавчого забезпечення формування та здійснення ефективної державної політики.

Аналогічна ситуація повторилася і після виборів 2002 р., коли опозиція сформувалася на базі блоку “Наша Україна” і Блоку Тимошенко, а більшість була сформована за рахунок мобілізації президентською стороною передусім депутатів, обраних на мажоритарних округах. У підсумку формування уряду та реалізація державної політики були слабо пов’язані із результатами парламентських виборів.

## **Розділ 6**

### **Альтернативи схвалення політичного рішення на прикладі прийняття пропорційної виборчої моделі**

#### ***6.1. Структура конфлікту інтересів у прагненні прийняти пропорційну виборчу систему в 2001 році***

Посилення впливу партій на політичне життя та державну політику сприяло збільшенню прихильників відмови від мажоритарної складової у формуванні парламенту і переходу до суто пропорційної моделі виборів.

Упродовж 2001 р., коли партії готувалися до виборчої кампанії, що мала відбутися в 2002 р., було здійснено кілька спроб до впровадження пропорційної моделі. Головною причиною зіткнень були прагнення парламентських партій забезпечити собі сприятливі умови у майбутній виборчій кампанії. Ці події стали красномовним прикладом конфлікту інтересів, який розгортався навколо змін у виборчому законодавстві. Основними учасниками подій були, з одного боку, парламентські фракції найпотужніших партій, що контролювали на той час величезні інформаційні та фінансові ресурси (зокрема СДПУ(о), “Трудова Україна”). З другого боку - ті політичні сили, які не входили до орбіти потужних партій, а також та частина депутатського корпусу, що була обрана по мажоритарним округам, яка прагнула зберегти автономію від впливу партій. Помітну роль у таборі противників прийняття пропорційної моделі відігравали представники вищого управлінського істеблішменту, які були безпартійними і не бажали допуску партій до управління державою.

Ще одна важлива обставина, яка впливала на конфлікт інтересів, - у 2000 р. відбувалась так звана кампанія департизації органів виконавчої влади, метою якої було позбавлення впливу партій на розподіл керівних посад за партійною належністю. Ця кампанія створювала загрози для використання партіями адміністративного ресурсу. А саме цей сублегальний ресурс (тобто можливості використання структур регіональних органів влади), міг гарантувати функціонування партійних структур у регіонах.

Табір противників прийняття пропорційної моделі на той час уособлювала президентська сторона. Для політиків, які не були залучені до орбіт інтересів провідних політико-партійних угруповань, а також для вищого управлінського істеблішменту збереження мажоритарної частини парламенту означало збереження умов свого впливу на прийняття рішень. Виходячи саме з таких міркувань ці групи підтримали кампанію “департизації” органів виконавчої влади. До того ж саме за

умов мажоритарних виборів управлінський апарат з його адміністративним потенціалом залишався реальним гравцем політичного процесу. І навпаки - за умов застосування пропорційної виборчої системи цей потенціал нівелюється.

Така була структура інтересів у конфлікті навколо спроб прийняти пропорційну виборчу систему. Проаналізуємо основні етапи перебігу цього конфлікту.

18 січня 2001 р. Верховна Рада ухвалила Закон України “Про вибори народних депутатів України”, який передбачав проведення виборів на пропорційній основі, згідно з яким депутати ВР повинні обиратися за виборчими списками кандидатів у депутати від партій та виборчих блоків партій. Суб’єктами висунення кандидатів у депутати в законі були визначені тільки політичні партії і блоки. Закон передбачав чотиривідсотковий бар’єр для отримання депутатських мандатів.

20 лютого 2001 р. Президент України повернув зі своїми пропозиціями закон для повторного розгляду Верховною Радою. Зокрема, у пропозиціях глави держави зазначалося, що закон не може бути підписаний, оскільки його концептуальні засади й численні норми не відповідають Основному Закону й обмежують конституційні права громадян.

5 березня того ж самого року з боку СДПУ(о) було зроблено ще одну спробу - запропонувати таку формулу розподілу місць у Верховній Раді, згідно з якою дві третини депутатських мандатів обираються за пропорційною квотою, а одна третина мандатів “розігрується” у мажоритарних округах. Однак і ця формула не була підтримана Президентом. Зокрема, Президент зазначив, що готовий підтримати пропорцію 70% на 30%, але якщо 70% депутатів обиратимуться в мажоритарних округах, а 30% - за партійними списками.

15 березня комітет Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, розглянувши пропозиції Президента України та врахувавши висновки парламентського Головного науково-експертного управління, прийняв рішення рекомендувати Верховній Раді подолати вето глави держави на цей закон. Однак і після другого повторного схвалення цього закону Президент наклав на нього вето.

17 травня депутати знову не змогли подолати вето Президента України на Закон “Про вибори народних депутатів України”, який передбачав, що депутати можуть бути обрані до парламенту лише за партійними списками.

24 травня Верховна Рада України ухвалила постанову, якою доручила Комітету ВР з питань державного будівництва та місцевого самоврядування доопрацювати Закон України “Про вибори народних депутатів”, передбачивши в ньому, що 75% народних депутатів обираються за списками від політичних партій та виборчих блоків партій у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі на основі пропорційного представництва, а 25% народних депутатів України - в одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості. У відповідь на цю ініціативу на адресу Президента 31 травня надійшло звернення від 133 народних депутатів України, обраних у мажоритарних округах. Як повідомляв УНІАН, у зверненні депутати наголошували, що необхідно залишити на парламентські вибори 2002 р. нині діючий Закон України “Про вибори народних депутатів”, який передбачає змішану систему (50% за мажоритарними округами і 50% за партійними списками) [369].

7 червня Верховній Раді України більшістю голосів вдалося ухвалити Закон “Про вибори народних депутатів”, який передбачав проведення виборів за змішаною системою, згідно з якою 335 депутатів (75%) обиратимуться за пропорційною

системою, а 115 депутатів (25%) - за мажоритарною системою. Однак уже 9 червня Президент України заявив, що не підпише цей закон. На думку глави держави, “ці ігри не роблять честі керівникам цих партій і фракцій”, оскільки “цей закон для депутатів, а не для людей”. Президент, зокрема, зазначив, що він проти переходу “на цьому етапі розвитку суспільства до пропорційної виборчої системи”. За його словами, “у сьогоднішньому парламенті більшість партій захищають свої власні інтереси” [370].

Подальші події розвивалися за вже відпрацьованим сценарієм. 4 липня Президент повернув до Верховної Ради Закон про вибори, запропонувавши відхилити його. 12 липня депутати не змогли подолати вето глави держави на Закон про вибори народних депутатів. Проти голосували фракції, які були зацікавлені у пропорційній моделі - “Трудової України”, СДПУ(о), “Регіонів України”, “Демократичного союзу”, НДП та “Солідарності”.

Водночас того дня Верховна Рада ухвалила у новій редакції Закон України “Про вибори народних депутатів”, залишивши схему 75:25, більшість депутатів погодились лише з двома зауваженнями Президента України з дванадцяти [371].

Коментуючи ситуацію, що склалася, перший заступник Голови Верховної Ради, голова СДПУ(о) В.Медведчук заявив, що переконуватиме Президента України підписати ухвалений Верховною Радою закон. Зокрема, В.Медведчук зауважив, що Україна вже дозріла, щоб організувати вибори за таким принципом [372]. Однак ці аргументи виявились непереконливими, і 14 серпня Президент України втретє наклав вето на Закон України “Про вибори народних депутатів”, повернув його до парламенту для повторного розгляду.

13 вересня Верховна Рада України ухвалила нову редакцію виборчого закону, врахувавши частину зауважень Президента, зокрема ті, що вибори мають відбуватися за схемою 50:50.

Але 4 жовтня глава держави вчетверте наклав вето і повернув до парламенту виборчий закон. Основні зауваження Президента стосувалися, зокрема, таких положень: згідно з прийнятим законом (ст. 20), виняткове право вносити кандидатури до складу окружних виборчих комісій мали тільки ті партії та їх блоки, що отримали 4 і більше відсотків голосів виборців на попередніх виборах народних депутатів. Президент вважав, що це суперечить чинному законодавству, зокрема, тому положенню, відповідно до якого всі об’єднання громадян, у тому числі й політичні партії, є рівними перед законом. Адже у такий спосіб значну частину партій, зареєстрованих у встановленому порядку і визнаних державою, було б позбавлено можливості брати участь у виборах до вищого законодавчого органу. Глава держави не погодився також і зі встановленою тривалістю виборчого процесу (170 днів), оскільки це неминуче призведе до зайвого витрачання бюджетних коштів, зокрема на забезпечення діяльності виборчих комісій. Виходячи з практики попередніх виборчих кампаній в Україні та міжнародного досвіду (у більшості держав вибори до парламентів проводяться за місяць-два), тривалість виборчого процесу в Україні має бути не більше 90 днів, зазначав глава держави [373].

18 жовтня депутати ухвалили Закон про вибори у новій редакції з пропозиціями Президента. Зокрема, депутати встановили, що виборча кампанія розпочинається за 90 днів до виборів. Крім того, врахована пропозиція Президента, що “до складу окружних виборчих комісій обов’язково входять представники партій, які в поточному складі ВР мають свої партійні фракції”. Представники інших партій можуть бути залучені до окружних комісій шляхом жеребкування [374].

30 жовтня Президент України підписав Закон “Про вибори народних депутатів України”, ухвалений Верховною Радою 18 жовтня 2001 р.

У проаналізованому конфлікті були чітко визначені позиції сторін. Певні депутатські групи виступали за пропорційну систему виборів, як мінімум - за зменшення мажоритарної квоти. Президентська сторона - за мажоритарний принцип обрання парламенту, як мінімум - за збереження наявної пропорції “50 на 50”, що була передбачена чинним виборчим законодавством.

Конфлікт інтересів у прагненні прийняти пропорційну виборчу систему в 2001 р. закінчився перемогою прихильників збереження мажоритарної складової і наступна виборча кампанія 2002 р. відбулася за змішаною моделлю.

Однак після 2002 р. політичне середовище знову повернулося до ідеї зміни виборчої моделі.

## **6.2. Аналіз конкуруючих альтернатив у прийнятті пропорційної моделі виборчої системи**

Прийняття пропорційної моделі виборів слід розглядати в контексті намірів провести конституційну реформу. Перехід до парламентсько-президентської моделі, а відтак і зміна способів формування центральних органів влади змусила політичних гравців повернутися до необхідності впровадження пропорційної моделі виборів. Варто також згадати, що неабияке значення в цьому мали суто політичні домовленості навколо конституційної реформи. А саме вимога лівих фракцій Верховної Ради підтримати проект конституційних змін в обмін на прийняття пропорційної виборчої системи.

Не торкаючись подробиць тіньових політичних домовленостей, яких під час обговорення проектів конституційних змін було чимало, проаналізуємо зміст альтернатив різних пропорційних моделей, які конкурували на той час.

У 2002 р. був запропонований законопроект № 1017-7 від 20 листопада 2002 р., що в ЗМІ позначався як “проект Ключковського - Рудьковського”, яким пропонувалась так звана “жорстка” пропорційна система і передбачалося, що парламентські вибори відбуваються в єдиному загальнодержавному виборчому окрузі, у якому партії і їх виборчі блоки висувають єдині виборчі списки кандидатів у народні депутати. Прихильники цього проекту стверджували, що така виборча система, по-перше, дає змогу зробити представництво політичних сил дійсно пропорційним до результатів волевиявлення народу; по-друге, сприяє консолідації України, а не її регіоналізації.

Упродовж обговорення цієї моделі виникли різні варіації цього проекту: № 2525-д від 13 березня 2003 р.; 3425 від 13 травня 2003, № 4285-4 від 29 січня 2004 р. Відмінність цих проектів пов’язана із суто технологічними чинниками виборчого процесу (принципи формування та чисельність територіальних і дільничних виборчих комісій, визначення суб’єктів, які формують ці комісії, питання граничного розміру виборчого фонду, проведення передвиборчої агітації та ін.), які не торкалися принципових вимірів виборчої системи. У підсумку саме на базі “проекту Ключковського - Рудьковського” і було прийняте остаточне рішення щодо моделі виборчої системи.

Водночас упродовж 2002-2004 рр. обговорювалися різні варіанти пропорційної системи, які, на наш погляд, могли суттєво покращити прийнятну модель, але з різних

причин ці альтернативи не знайшли необхідної кількості прихильників. Загрози, що пов'язані із впровадженням пропорційної моделі, яка базується на так званих "закритих списках", коли вузьке коло партійної верхівки визначає склад виборчих списків чітко уявлялися багатьма учасниками політичного процесу. Розглянемо найбільш цікаві пропозиції, які були спрямовані на подолання недоліків домінуючого за кількістю прихильників "проекту Ключковського - Рудьковського".

Так, автори законопроекту 2525-1 від 14 січня 2003 р. депутати С.Гавриш і Ю.Іоффе, пропонували своєрідний компроміс між пропорційною і мажоритарною системою виборів.

Прихильники цього законопроекту стверджували, що чинна на той час змішана виборча система має ряд суттєвих недоліків, зокрема:

- до парламенту потрапляють ті партії, що представляють фінансово-промислові кола або виконавчу владу;
- у випадку застосування моделі "закритого списку" виборці позбавлені можливості здійснювати воєвоявлення безпосередньо за кандидатів у народні депутати, тобто нівелюється принцип прямого виборчого права;
- зберігається можливість застосування адміністративного ресурсу, що викривляє результати волевиявлення громадян;
- втрачається безпосередній зв'язок між виборцями та народними депутатами, що пройшли по списках політичних партій. Відповідно, партії в парламенті не реалізують власні виборчі програми. Це робить неможливим будь-яку їх персональну політичну відповідальність перед суспільством.

Як вирішення зазначених проблем проект 2525-1 пропонував систему виборів, суть якої була така: для проведення виборів територія України поділяється на 450 територіальних виборчих округів з приблизно однаковою кількістю виборців. Кожна політична партія - суб'єкт виборчого процесу - подає на реєстрацію до ЦВК список 450 уповноважених представників партії - кандидатів у народні депутати - із зазначенням номера територіального виборчого округу, в якому її представник вестиме передвиборчу агітацію. Право висування уповноважених представників згідно з проектом належить тільки політичним партіям (блокам), які можуть висунути лише одного уповноваженого представника у відповідному територіальному виборчому окрузі. Проектом допускалося висування політичною партією (блоком) кандидатів у народні депутати осіб, що не є членами політичних партій.

Проектом передбачався досить складний механізм визначення переможців. Кількість голосів, відданих за партію (блок), у загальнодержавному масштабі визначався шляхом додавання голосів, поданих за кожну партію (блок) в окремому територіальному окрузі. Пропонувалося, що черговість кандидатів у депутати у списку партії (блоку) визначається більшим відсотком набраних партією (блоком) голосів у виборчому окрузі, який представлений конкретним кандидатом у депутати, порівняно з результатами голосування за партію в інших виборчих округах. Автори проекту вважали, що таким чином значна частина недоліків пропорційної виборчої системи буде усунена, оскільки черговість кандидатів у списку партії буде визначатися не перед виборами, а за результатами голосування за партію в територіальних округах.

Право розподіляти депутатські мандати за проектом мали ті партії, за які віддано не менше 5% голосів виборців у загальнодержавному масштабі. Мандати партій, що не подолали виборчого бар'єру, розподіляються пропорційно між партіями-



переможцями. Автори вважали, що в такому випадку підтримка в округах представників різних партій, які не отримали мандату, але отримали значний результат, не втрачається і буде синхронно впливати на партійні позиції з врахуванням волі і симпатій громадян.

Прихильники цього проекту наголошували на наступних перевагах запропонованої моделі:

- під час виборів відбуватиметься здорова внутрішньопартійна конкуренція. Виборчий процес здійснюватиметься виходячи з авторитетності та впливовості кожного уповноваженого в окрузі представника. До парламенту буде закрита дорога для маловпливових політиків, що використовують рейтинг лідерів виборчих списків. Зникає можливість використання грошових, адміністративних, інших ресурсів для отримання “прохідного місця” в списку;
- така система сприятиме персоніфікації виборів, оскільки безпосередньо виборцями визначатиметься склад прохідної частини партійного списку. Всі народні депутати України обираються громадянами безпосередньо і особисто;
- об’єктивність виборчої системи, її зрозумілість та сприйнятність виборцями. Стверджувалося, що однією з основних переваг такої системи є її спрощеність та зрозумілість використання, об’єктивність принципів, згідно з якою визначаються переможці.

Натомість критики цього проекту стверджували, що цей проект у правовому відношенні є менш досконалим, ніж той, що закладений у чинному на той час Законі “Про вибори народних депутатів України”, оскільки:

1. Проект закладав можливості для обмеження права виборців голосувати за певну політичну партію чи блок партій. Адже відповідно до запропонованого в проекті механізму виборець зможе проголосувати за певну партію лише за умови, що кандидат від цієї партії бере участь у виборах в одномандатному окрузі, де проживає цей виборець. Якщо ж кандидат від певної партії не був висунений в якомусь одномандатному окрузі або згодом зняв свою кандидатуру і партія чи блок не встигли висунути йому на заміну іншого кандидата (що цілком можливо), усі виборці цього виборчого округу будуть позбавлені можливості віддати свої голоси за відповідну партію чи блок.

2. Проект закладав можливість виникнення ситуацій, коли депутатські мандати отримують два і більше кандидати, що балотувались у певному виборчому окрузі, і при цьому не ті з них, які набрали на виборах найбільше голосів, тобто справді користуються підтримкою виборців даного округу. Водночас може виявитись, що в деяких округах депутатського мандату не отримав жодний із кандидатів, які в них балотувались.

Ще одна змістовна альтернатива містилася у проекті № 2283 від 29 вересня 2003 р., який був поданий депутатом В.Веретенниковим.

Проектом передбачалося, що багатомандатний загальнодержавний виборчий округ поділяється на 27 виборчих округів, межі яких збігаються з межами адміністративно-територіальних одиниць України, визначених Конституцією України. Обласні та міські осередки партій на зборах або міжпартійних зборах осередків партій, які увійшли до виборчого блоку, висувують територіальні виборчі списки. При цьому збори можуть висунути тільки один територіальний виборчий список у своєму виборчому окрузі. З’їзд партії (міжпартійний з’їзд партій, які увійшли до блоку) затверджує кожний з територіальних виборчих списків і обирає п’ятірку кандидатів у депутати, прізвища яких будуть внесені до тексту виборчого

бюлетеня. Згідно з проектом до такої п'ятірки могли увійти тільки кандидати, які були висунуті до будь-якого з територіальних виборчих списків цієї партії (блоку). На підставі затверджених територіальних виборчих списків складається єдиний виборчий список кандидатів від партії (блоку) у складі окремих територіальних виборчих списків, із визначенням черговості, яка встановлена відповідними осередками партій при висуванні кандидатів, а також списку п'ятірки кандидатів, прізвища яких будуть внесені до тексту виборчого бюлетеня, за черговістю, затвердженою з'їздом (конференцією) партії.

Депутатські мандати розподіляються між виборчими списками партій (блоків) пропорційно до кількості голосів виборців, відданих за відповідні виборчі списки (за умови подолання 4% виборчого бар'єру). Згідно з проектом, якщо відповідний виборчий список бере участь у розподілі депутатських мандатів, то перша п'ятірка мандатів віддається кандидатам, включеним до списку під номерами з першого по п'ятий, а решта - розподіляються відповідно до територіальної квоти. Територіальна квота обчислюється шляхом ділення сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчого списку цієї партії (блоку), на число депутатських мандатів, отриманих кандидатами у депутати від цієї партії (блоку), за винятком першої п'ятірки депутатських мандатів, розподілених серед кандидатів, прізвища яких були включені до тексту виборчого бюлетеня. Кількість голосів виборців, поданих за кандидатів, включених до виборчого списку цієї партії (блоку) по кожному з виборчих округів, ділиться на територіальну квоту. Ціла частина отриманого числа становить кількість депутатських мандатів, що отримали кандидати в депутати, включені до відповідного територіального виборчого списку.

Тобто суть цього механізму розподілу мандатів полягає в тому, що за партійною верхівкою зберігається певна гарантована квота, тоді як інші мандати розподіляються за територіальними квотами залежно від результатів голосування. Прихильники цієї новації стверджували, що вона сприяє більшій наближеності партій до громадян за місцем їх проживання, а не тільки за місцем функціонування центральних органів політичних партій, оскільки передбачається формування виборчого списку виключно через місцеві осередки партій.

Основні зауваження до запропонованої моделі торкалися пропозиції проводити вибори через територіально-пропорційну виборчу систему шляхом висування територіальних виборчих списків. Так, у висновках експертного управління Верховної Ради України, зокрема, стверджувалося, що механізм виборів, закладений у цьому проекті, є менш вдалим, ніж той, що передбачений у чинному Законі України "Про вибори народних депутатів України", з таких причин:

1. Проект, порівняно з нормами чинного Закону, значно ускладнює порядок висування кандидатів у депутати і підбиття підсумків виборів. Між тим ускладнення основних елементів виборчої системи, як правило, призводить до збільшення можливості зловживань та порушення конституційних прав громадян України.

2. Поряд з політичними партіями (блоками) проект фактично передбачає визнання самостійними суб'єктами виборчого процесу також і осередків (місцевих осередків) політичної партії. Так, проект забороняв з'їзду або іншим керівним органам партії чи виборчого блоку самостійно висувати кандидатів у депутати і, по суті, передавав це право зборам (конференціям) осередків політичних партій, які мають формувати територіальні виборчі списки кандидатів. Особа, не включена до певного територіального списку, уже не може бути включена до загального виборчого списку навіть у тому випадку, коли вона користується цілковитою

підтримкою вищого органу відповідної політичної партії чи виборчого блоку. Таким чином, для партії (виборчого блоку) проектом відведена роль статиста, згідно з якою вищий представницький орган партії (блоку) виконує лише суто технічну функцію “збирання” в один список регіональних списків. Стверджувалося, що ухвалення механізму висунування кандидатів у такому вигляді, по суті, позбавляє партії можливості брати участь у виборах народних депутатів України як загальнонаціональні політичні організації і змушує їх виступати у вигляді конгломератів місцевих осередків, що є суттєвим недоліком даного проекту.

3. Процедура встановлення результатів виборів, яка передбачалося в проекті, базувалася на складній формулі, згідно з якою ЦВК у процесі визначення переможців буде вимушена орієнтуватись не на один виборчий список, а на 27 територіальних списків кожної партії (блоку) і брати до уваги черговість кандидатів саме у цих списках. Виходячи з цього загальні виборчі списки кандидатів у депутати від політичних партій (блоків), які отримуватиме ЦВК, та на підставі яких вона реєструватиме кандидатів, є тільки орієнтовними, а черговість у цих списках кандидатів є суто умовною.

У підсумку противники цього проекту стверджували, що пропорційна виборча система у тому вигляді, в якому вона передбачена чинним та той час Законом “Про вибори народних депутатів України” для обрання 225 депутатів, є оптимальнішою, ніж система, яку пропонується запровадити в даному проекті.

На тлі дискусій щодо різних форм пропорційної моделі виборів як *ad hoc* депутатами Г.М.Калетніком та Кальніченком був запропонований законопроект № 4285-1 від 17 листопада 2003 р., яким передбачалося, що вибори проводяться за системою мажоритарного представництва, коли виключно політичні партії (блоки) формують виборчі списки і висунувають по одному кандидату в депутати у кожному виборчому окрузі. Проект передбачав, що кандидатів у народні депутати може висувати обласний та районний осередки партій. Також передбачалось, що кандидати йтимуть на вибори не тільки зі своєю власною програмою, а з програмою партії (блоку). Крім того, законопроектом передбачалося зменшення кількості народних депутатів Верховної Ради України з 450 до 300.

Ця альтернатива також була відхилена переважно виходячи з того, що противники не погодились замінити чинну мажоритарно-пропорційну виборчу систему мажоритарною системою відносної більшості.

Проти запропонованих у проекті новацій були висунуті наступні контраргументи:

1. Відновлення “чистої” мажоритарної виборчої системи є недоцільним, оскільки досвід застосування в Україні мажоритарно-пропорційної виборчої системи засвідчив, що пропорційна складова загалом виправдала себе.

2. Реалізація запропонованої в проекті норми щодо зменшення кількості народних депутатів можлива лише за внесення відповідних змін до Конституції України. Але на той час не було підстав вважати, що ця умова може бути виконана. Жодний із проектів про внесення змін до Конституції України, які перебували тоді на розгляді Верховної Ради України, не передбачав зменшення конституційного складу Верховної Ради України до 300 народних депутатів.

Пропозиції щодо повернення до модернізованої мажоритарної моделі містив проект № 4285 від 20 жовтня 2003 р., внесений депутатами В.Гошовським, М.Солошенко та І.Сміяненком.

Автори законопроекту стверджували, що досвід виборів народних депутатів України останніх років довів, що лише мажоритарна виборча система може адекватно відображати волю виборців, створювати дієвий законотворчий орган, відповідальний перед громадянами України. Перехід до 100-відсоткової мажоритарної системи, на думку авторів, сприятиме зниженню протиправного тиску на виборців та значно зменшить кількість можливостей та спокус для порушення закону.

Автори зазначеного законопроекту стверджували, що за пропорційної системи виборцями визначається не стільки персональний склад прохідної частини партійного списку, скільки кількість осіб у ньому. Така система не сприятиме персоніфікації виборів. Як наслідок зростає закритість виборів, унеможлюється контроль виборців за діяльністю партій.

Перехід до пропорційної системи, стверджували автори зазначеного законопроекту, може призвести до порушення політичних прав громадян України - бути обраними в орган верховної законодавчої влади. Адже в такому випадку громадянин може бути народним депутатом України лише за умови, що його кандидатура пройде обов'язкове затвердження (партією або блоком партій).

Крім того, сама можливість висунути свою кандидатуру на вибори, для потенційного кандидата в народні депутати залежатиме від рішення правлячої верхівки тієї чи іншої партії або блоку партій. Тому введення пропорційної системи унеможливить прихід до влади людей, які мають авторитет, досвід та реальну підтримку виборців відповідного округу, але які є небажаними для верхівки партійної номенклатури.

Автори законопроекту пропонували здійснити удосконалення виборчого законодавства України в напрямі переходу до 100-відсоткової мажоритарної системи виборів народних депутатів. Зокрема, згідно з проектом 450 народних депутатів України обираються в 450 одномандатних виборчих округах на основі відносної більшості. Проектом допускаються такі форми висування: самовисування; висування політичною партією (блоком) кандидатами в народні депутати осіб, що не є членами політичних партій; висування політичною партією (блоком) кандидатами в народні депутати осіб, що є членами політичних партій. Обрані народні депутати за цим проектом імперативно закріплюються за територіальними виборчими округами, в яких вони були обрані народними депутатами України.

Але і цей проект було відхилено. Головною причиною була названа та, що в сучасних умовах України недоліки мажоритарної виборчої системи мають значно більшу вагу, ніж її переваги. Повернення до чистої мажоритарної системи може призвести до значно більших відхилень від дійсного волевиявлення виборців, ніж при застосуванні пропорційної виборчої системи.

Ще одна альтернатива була запропонована в проекті № 4285-7 від 2 березня 2004 р. авторами якого були депутати В.Гаврилюк, О.Климуш та К.Поліщук, яким передбачалося проведення виборів народних депутатів на змішаній (пропорційно-мажоритарній) основі.

Так, згідно із законопроектом 225 народних депутатів обиратимуться на основі пропорційних виборів у багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі за єдиним виборчим списком, до якого входять центральний виборчий список (складається з п'яти кандидатів) та 27 регіональних виборчих списків (максимальна кількість кандидатів 220 осіб), які формують регіональні організації партії, а затверджують вищі керівні органи партії.

Результати виборів та розподіл депутатських мандатів у багатомандатному виборчому окрузі підраховувався наступним чином. Право на участь у розподілі депутатських мандатів згідно з проектом набували кандидати, включені до єдиного виборчого списку (центрального та регіональних) тих учасників виборів, які отримали в цілому по Україні чотири і більше відсотків голосів виборців. Першочергове право на розподіл депутатських мандатів мали б кандидати, включені до центрального виборчого списку. Депутатські мандати у регіональних виборчих списках розподіляються між учасниками виборів (суб'єктами розподілу) у наступній послідовності: 1) встановлюється кількість голосів виборців, необхідних для отримання одного депутатського мандата (виборча квота); 2) встановлюється загальна кількість депутатських мандатів, отриманих кожним суб'єктом розподілу; 3) визначається кількість депутатських мандатів, отриманих кожним суб'єктом розподілу по кожному регіональному виборчому списку.

Інша половина із 450 депутатів обиратиметься в одномандатних округах (225 округів) прямим голосуванням за правилами відносних мажоритарних виборів, що передбачає голосування за конкретного кандидата. При цьому висувати кандидатів в одномандатних виборчих округах мають право виключно партії та виборчі блоки політичних партій.

Але і ця альтернатива була відхилена, по-перше, через наполягання на тому, що недоцільно зберігати мажоритарну складову, по-друге, через небажання застосовувати таку новацію, як регіональні виборчі списки.

У підсумку, незважаючи на наявність реальних альтернатив, була схвалена пропорційна виборча модель, що базується на “закритих списках”, персональний склад яких визначається вузьким колом партійної верхівки. Критики цієї системи наголошують, що аналогічна пропорційна модель функціонує тільки в Португалії, а в інших європейських країнах останній раз за такою моделлю вибори проводилися в XIX ст. Але ці аргументи не були переконливі, вузькопартійні інтереси були більш значущими.

Проведення за такою моделлю виборчої кампанії в 2006 р. підтвердило побоювання її критиків. За цією моделлю формування виборчих списків відбувалося обмеженим колом партійних вождів і було закрито як від громадської думки, так і від пересічних членів партій. Як наслідок поширеною стала практика купівлі/продажу місць у так званій “прохідній” частині виборчого списку. Ця практика у парламентській виборчій кампанії 2006 р. набула таких масштабів, що у ЗМІ майже відкрито обговорювався преїскурант присутності в партійному виборчому списку. Така ситуація перетворює політичну діяльність на вид комерції, оскільки вкладені в політичний проект фінансові ресурси мають давати прибуток, принаймні, не нижче, ніж інші види бізнесу. Скажімо, ЗМІ поширювали інформацію, що вартість місця прохідної частини виборчого списку коливається від 3 до 5 млн дол. США. Після проведення першої виборчої кампанії за пропорційним принципом у 2006 р. у середовищі як самих політиків, так і експертів стала поширеною думка, що прийнята модель є недосконалою і сприяє розвитку політичної корупції.

Підсумовуючи, можна назвати наступні суттєві недоліки виборчої системи, які були підтвержені проведенням виборчої кампанії 2006 р.:

- виборча модель необ'єктивно відображає переваги виборців через механізм пропорційної виборчої складової “жорсткого типу”. У випадку “закритого виборчого списку” виборці позбавлені можливості здійснювати волевиявлення

безпосередньо за кандидатів у народні депутати. Таким чином нівелюється принцип прямого виборчого права;

- така виборча система не сприяє реальній політичній структуризації парламенту на основі політичних програм народних депутатів. У парламент обираються партії, які є представниками фінансово-промислових кіл або органів виконавчої влади;
- втрачається безпосередній зв'язок між виборцями та народними депутатами, що пройшли за списками політичних партій. Відповідно, партії в парламенті не реалізують власні виборчі програми. Це робить неможливим будь-яку їх персональну політичну відповідальність перед суспільством;
- чинна виборча модель надає партійним вождям величезні переваги в процесі формування виборчого списку. Фактично персональний склад виборчого списку формується вузьким колом партійної верхівки, механізм розташування кандидатів у списку залишається невідомим ні громадськості, ні пересічним членам партії або виборчого блоку. Симптоматично, що жодна партія або блок навіть не намагалися пояснити виборцям чому ті або інші кандидати опинились у їхньому виборчому списку саме в такій послідовності;
- прийнята виборча система не змогла пом'якшити негативні риси регіоналізації політичного процесу;
- прийнята виборча модель загострила проблему фінансування партій. Без забезпечення державного фінансування парламентських партій з метою пом'якшення їх залежності від фінансових донорів вони згодом можуть перетворитися на сурогатні придатки фінансово-промислових груп. Практика купівлі/продажу місць у "прохідній" частині виборчого списку безпосередньо сприяє розширенню політичної корупції;
- пропорційна виборча система не змогла зупинити негативний процес віртуалізації партій, коли міфологічний образ вождя або купки партійних вождів стає сурогатним замінником програмних та ідеологічних засад партії.

## **Розділ 7**

### **Умови неспроможності реалізувати державну політику (на прикладі Всеукраїнського референдуму 16 квітня 2000 року)**

#### ***7.1. Проект референдуму: оцінка аргументів "за" і "проти"***

Відсутність чіткого розмежування владних повноважень між центральними органами влади, закладених у Конституції, упродовж 1996-2000 рр. викликала постійну напруженість та конфлікти між виконавчою та законодавчою гілками влади. Це негативно впливало на ефективність їхньої роботи: протягом цього періоду не було прийнято жодного з кодексів, які б закладали підвалини податкової, бюджетної, адміністративної та земельної реформ. Як зазначав Президент України, "робоча група Конституційної Комісії розробила у 1995-1996 рр. проект Конституції як цілісного й узгодженого правового документа. Однак у такому вигляді Конституція не була

прийнята. З Конституції вилучили ряд принципових положень, що зумовило її половинчастість, заклало суперечності, які постійно і дедалі виразніше дають про себе знати. Значною мірою була порушена внутрішня логіка основоположного законодавчого акта, в тому числі й особливо - у частині, що стосується повноважень і функцій гілок влади, взаємовідносин між ними” [229].

Вимоги щодо внесення змін до Основного Закону, які унеможлилювали б дублювання та протистояння між Верховною Радою України, з одного боку, та урядом і Президентом, з другого, неодноразово висловлювалися політиками протягом 1996-2000 рр.

Водночас серед політичного класу була відсутня однаковість щодо перерозподілу владних повноважень. Прихильники посилення виконавчої гілки наполягали на тому, що потрібно обмежити повноваження парламенту втручатися у формування державної політики з метою запобігання прийняттю популістських рішень і забезпечення більш динамічного управління. Навпаки, прихильники посилення впливу парламенту на прийняття рішень у своїх аргументах вказували на численні невдачі реформ, домінування корпоративних інтересів на шкоду загальнонаціональним у формуванні державної політики. Ліквідувати ці негативні явища, на їхню думку, можна було б за умови перенесення умовного центру прийняття стратегічних рішень саме в парламент.

Нагадаємо, що в 1999 р., під час президентської виборчої кампанії, ідея необхідності здійснення кардинальних змін у суспільстві пропонувалася всіма кандидатами на посаду глави держави. Референдум як механізм вирішення наявних проблем згадувався у передвиборчих програмах Л.Кучми і Н.Вітренко. Ті зміни, які відстоювали у своїх виборчих програмах О.Мороз і П.Симоненко, також неможливо було втілити в життя без проведення плебісциту.

Президентська виборча кампанія 1999 р. створила сприятливе інформаційне тло для звернення уваги громадськості на глобальні питання суспільного устрою. На той час, коли у засобах масової інформації наприкінці 1999 р. з’явилися перші повідомлення про формування ініціативних груп зі збирання підписів на підтримку проведення референдуму, у масовій свідомості ще були яскравими враження від дискусій кандидатів щодо подальших шляхів розвитку суспільства. До того ж безкомпромісність та жорстке ідеологічне протистояння, які супроводжували виборчі дискусії кандидатів, вимагали після перемоги якихось масштабних резонансних дій, які були б зрозумілими населенню й мали б позитивний ефект “тут і відразу”. Інакше кажучи, потрібно було зробити щось таке, що вирішило б чимало проблем. Сама ідея проведення референдуму, на якому було б запропоновано населенню ухвалити здійснення кардинальних змін, була співзвучна атмосфері громадських настроїв того часу. Перемога на виборах Л. Кучми спонукала прихильників проведення референдуму, не гаючи часу, розпочати організаційну роботу з його проведення і збирання підписів населення на його підтримку.

Водночас цей референдум увійде в історію і посібники з політичного аналізу як приклад порушення всіх вимог здійснення державної політики. Як часто траплялося в українській політиці у прийнятті стратегічних рішень, громадськість була поінформована вже де-факто щодо проведення референдуму, невідомими залишилися автори питань, що виносилися на референдум, а також конкретні аргументи, якими вони керувалися, формулюючи ці питання.

15 січня 2000 р. було оприлюднено Указ Президента України “Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою”. На

референдум виносилися шість питань, які розробники Указу вважали за доцільне запропонувати населенню і які згодом стали предметом жорсткого політичного протистояння.

Питання були такі.

1. “Чи висловлюєтеся Ви за недовіру Верховній Раді України XIV скликання і внесення у зв’язку з цим доповнення до частини другої статті 90 Конституції України такого змісту: “а також у разі висловлення недовіри Верховній Раді України на всеукраїнському референдумі, що дає підстави Президентові України для розпуску Верховної Ради України?”

2. “Чи підтримуєте Ви пропозиції про доповнення статті 90 Конституції України новою третьою частиною такого змісту: “Президент України може також достроково припинити повноваження Верховної Ради України, якщо Верховна Рада України протягом одного місяця не змогла сформувати постійно діючу парламентську більшість або у разі незатвердження нею протягом трьох місяців підготовленого і поданого в установленому порядку Кабінетом Міністрів України Державного бюджету України”, яка б установлювала додаткові підстави для розпуску Президентом України Верховної Ради України та відповідне доповнення пункту 8 частини першої статті 106 Конституції України словами: “та в інших випадках, передбачених Конституцією України?”

3. “Чи згодні Ви з необхідністю обмеження депутатської недоторканості народних депутатів України і вилученням у зв’язку з цим частини третьої статті 80 Конституції України: “Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані?”

4. “Чи згодні Ви зі зменшенням загальної кількості народних депутатів України з 450 до 300 і пов’язаною з цим заміною у частині першій статті 76 Конституції України слів “чотириста п’ятдесят” на слово “триста”, а також внесенням відповідних змін до виборчого законодавства?”

5. “Чи підтримуєте Ви необхідність формування двопалатного парламенту в Україні, одна з палат якого представляла б інтереси регіонів України і сприяла б їх реалізації, та внесення відповідних змін до Конституції України і виборчого законодавства?”

6. “Чи згодні Ви з тим, що Конституція України має прийматися всеукраїнським референдумом?”

Якими ж аргументами керувалися ініціатори референдуму, пропонуючи саме ці питання? Оскільки за жодним із суб’єктів політичного процесу не було визнано право авторства цих питань, то аргументи розробників указу доводиться реконструювати з різних джерел.

Так, про причини, які спонукали провести референдум, можна судити з преамбули указу. Вона має такий вигляд: “На виконання вимоги більш як трьох мільйонів громадян України, засвідченої в установленому порядку протоколом Центральної виборчої комісії “Про загальні підсумки збирання підписів громадян України під вимогою проведення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою” від 15 січня 2000 р., виходячи з нагальної необхідності консолідації суспільства для вирішення найважливіших соціально-економічних проблем, забезпечення ефективного функціонування всього державного механізму в Україні, подолання багаторічного протистояння і конфронтації між різними політичними силами, органами законодавчої і виконавчої влади, що істотно гальмує здійснення



економічних перетворень і ставить під загрозу утвердження незалежної, демократичної, правової Української держави, з метою з'ясування позиції громадян України щодо ряду актуальних питань, від своєчасного вирішення яких залежить майбутнє країни”.

Тобто ці аргументи зводилися до таких: а) вимога 3 млн громадян; б) потреба в консолідації суспільства; в) налагодження ефективної роботи державних органів; г) подолання політичного протистояння; д) з'ясування позицій громадян щодо низки актуальних питань розвитку країни.

З моменту оприлюднення тексту указу його зміст і можливі наслідки проведення референдуму стали предметом гострої полеміки.

Дамо узагальнені версії прихильників і противників проведення референдуму.

Аргументи “за”:

1. Ідея проведення референдуму щодо побудови оптимальнішої системи державної влади за останні роки неодноразово виникала в громадській думці, однак лише тепер вона переведена в практичну площину.

2. Проведення референдумів є звичайною практикою демократичних держав, до неї звертаються тоді, коли парламентські механізми не спрацьовують.

3. Головною причиною проведення референдуму є недосконалість Конституції; прийнята “за одну ніч”, вона не змогла забезпечити в повному обсязі перспективи розвитку українського суспільства.

4. Позитивне вирішення питань, що виносяться на референдум, сприятиме:

- створенню механізму чіткішої реалізації конституційного принципу народовладдя в Україні, забезпеченню дійового контролю з боку народу за парламентом;
- приведенню національного законодавства у відповідність зі світовою практикою щодо обмеження недоторканості народних депутатів України; при цьому не йдеться про її повне скасування, але її обмеження ставить перешкоди криміналізації політичного процесу;
- підвищенню працездатності Верховної Ради України через зменшення кількості народних депутатів;
- забезпеченню повнішого врахування інтересів регіонів у діяльності Верховної Ради України через запровадження двопалатної структури парламенту; така структура Верховної Ради є оптимальним засобом уникнути поспішних рішень і прикрих випадковостей, які часто трапляються в роботі однопалатного парламенту;
- забезпеченню справжнього народовладдя через пропозицію затверджувати Основний Закон держави всеукраїнським референдумом; референдумна форма прийняття Конституції забезпечує найвищий рівень її легітимності, оскільки як механізм прямої демократії референдум є первинним і вищим відносно інститутів представницької демократії; Конституція, ухвалена через референдум, є досконалішою, оскільки її всенародне обговорення дає можливість зменшити кількість помилок.

Аргументи “проти” в узагальненому вигляді були такі\*:

1. Референдум тягне за собою не лише зміни у чинній Конституції, але й можливість подальшого винесення на наступний референдум зовсім іншої Конституції, тобто держава та суспільство опиняться напередодні кардинальних змін, не маючи ні чіткого плану, ні розрахунків ризиків та переваг.

2. Питання, що виносяться на референдум, не мають міцної правової бази.

3. Перше питання фактично складається з двох питань - про недовіру до Верховної Ради і про внесення змін до Конституції й реально має 4 варіанти відповіді, хоча за текстом указу їх лише два; також існували побоювання можливості дострокових виборів до парламенту в разі схвалення населенням цього питання.

4. Друге питання також, на думку опонентів, було неоднозначне. Незрозуміло, що означають слова “протягом одного місяця”: з моменту обрання Верховної Ради, початку 1-ї сесії, прийняття депутатами присяги, протягом календарного місяця? Подібна нез'ясованість існувала в терміні “парламентська більшість”, адже є “більшість від числа обраних депутатів”, “більшість від конституційного складу”, “конституційна більшість”; до того ж не Верховна Рада формує більшість, а депутати. Незрозуміло, що означає “постійно діюча” більшість: яка однаково голосує, але протягом якого терміну - сесії, року, тижня? Тобто не були визначені об'єктивні виміри поняття “постійно діюча більшість”. Також викликало зауваження, чому має бути розпущена ВР, якщо уряд подав поганий бюджет, адже уряд може подати до парламенту неякісний проект бюджету.

5. Протиріччя існувало і в 3-му питанні: якщо в першій його частині йшлося про обмеженість недоторканості, то друга частина фактично її скасовувала; викликав зауваження і той аргумент, що зняття депутатської недоторканості начебто припинить криміналізацію політичного процесу, але на момент проголошення референдуму Верховна Рада України в усіх випадках задовольняла подання Генпрокуратури щодо зняття недоторканості.

6. Щодо 4-го і 5-го питань, то противникам проведення референдуму було незрозуміло - 300 депутатів пропонувалося для всього складу парламенту, чи для однієї з його палат? Чому саме 300? Аргумент щодо економії бюджетних коштів, який наводили прихильники проведення референдуму, у даному випадку виглядав сумнівним, адже основні витрати на утримання парламенту йдуть на оплату приміщень, обслуговуючий персонал, технічне забезпечення. До того ж у разі схвалення цього питання постала б проблема побудови ще одного окремого приміщення для другої палати.

7. 6-те питання юридично не має сенсу, оскільки виходить, що народ консультується з народом.

Як впливає, аргументи, ініціаторів, і противників проведення референдуму були досить серйозними. Однак вивчення перебігу підготовки до проведення референдуму дає змогу зробити висновок, що ніякого діалогу між ними не існувало - все звелось до загальнополітичної риторики, де оцінки та емоції переважали над здоровим глуздом.

Незважаючи на відсутність однастайності у середовищі політичного класу, думка населення щодо референдуму була позитивною. Так, перше опитування громадських настроїв, яке проводилося наприкінці січня 2000 р., засвідчило позитивне ставлення до референдуму. Готовність взяти в ньому участь висловили 74% респондентів. З окремих питань опитування також засвідчило повну підтримку населення. Так, з 1-го питання позитивно висловилися 65% тих, хто мав намір взяти участь у референдумі; з 2-го - 69%, з 3-го - 90%, 4-го - 95%, 5-го - 52% і 6-го - 71% [263].

## **7.2. Конфліктне середовище в імплементації підсумків референдуму**

Досвід референдуму повчальний тим, що вперше українська еліта стикнулася з необхідністю проводити політику в надзвичайно конфліктному середовищі. Причому ця конфліктність була цілком прогнозованою, оскільки вона була спричинена незадовільним законодавчим обґрунтуванням запропонованої політики.

18 лютого 2000 р. Конституційний Суд України прийняв рішення про відкриття конституційного впровадження щодо відповідності Основному Закону Указу Президента “Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою”. Зокрема, у поданні депутатів Верховної Ради України відзначалося, що механізм проголошення Президентом Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою є принципово новим видом референдуму, порядок і організація проведення якого не визначені чинним Законом “Про всеукраїнський і місцевий референдум”. У поданні відзначалося також, що цей указ передбачає проведення одночасно двох різних як за юридичним змістом, так і за юридичними наслідками всенародних голосувань - консультативного і конституційного референдуму. На думку депутатів, Конституція України не містить положень про консультативні референдуми і не визначає предмет всеукраїнського референдуму за народною ініціативою, що проголосив Президент України.

На той час в Україні вже був оприлюднений проект рекомендацій моніторингового комітету Парламентської Асамблеї Ради Європи, де Президентіві пропонувалося скасувати указ про проведення референдуму. При цьому, якщо керівництво України не прислухається до цієї поради, ПАРЄ може прийняти санкції стосовно України аж до припинення повноважень української делегації в ПАРЄ. Відомі також були попередні висновки Венеціанської комісії, за якими ПАРЄ пропонувалося визнати проведення референдуму неконституційним.

Конституційний Суд України визнав неконституційними 1 і 6 питання, які містилися в тексті указу Президента. Водночас він не погодився з аргументами противників проведення плебісциту і визнав його конституційність, а питання, що виносилися на всенародне голосування, у разі їхнього схвалення, - “обов’язковими для виконання”. Сумніви щодо доцільності формулювань, що містилися в указі, висловлював і сам Президент. Зокрема, він відзначав, що йому особисто “не подобається” винесення на референдум питання про недовіру Верховній Раді [190].

Водночас з боку противників плебісциту були зроблені спроби організувати “альтернативний референдум”. 13 березня 2000 р. ЦВК зареєструвала дві ініціативні групи зі збирання підписів на підтримку проведення ще двох референдумів. Перша ініціативна група від КПУ пропонувала винести на всенародний референдум три питання: про закріплення в Конституції соціальних гарантій, зокрема, на безкоштовну освіту, медичне обслуговування, житло, право на роботу і своєчасну виплату зарплати, а також повернення заощаджень, що перебували на рахунках Ощадбанку СРСР станом на 1 січня 1992 р.; про ліквідацію інституту президентства; про надання представницьким органам влади виняткового права формувати виконавчі органи влади. Друга ініціативна група пропонувала винести на всенародне голосування 7 погоджених між КПУ, СелПУ і ПСПУ питань. Вони стосувалися закріплення в Конституції соціальних гарантій, повернення заощаджень громадян, що перебували на рахунках Ощадбанку СРСР, ліквідації інституту президентства, надання представницьким органам влади права формувати виконавчі органи влади, припинення зобов’язань України перед МВФ, висловлення недовіри Президенту,

скасування недоторканості Президента, суддів і народних депутатів [191]. Щоправда, можливості ініціаторів альтернативного референдуму були надзвичайно слабкі і реальних кроків їм зробити не вдалося.

Українському політичному класу довелося відчувати сильний тиск з боку Заходу щодо обстоювання доцільності плебісциту. 4 квітня 2000 р. на сесії Ради Європи розглядалося окреме питання, присвячене українському референдуму. Виступаючи на цій сесії, західні спостерігачі висловили сумніви щодо доцільності проведення в Україні референдуму. Як відзначила доповідач ПАРЄ Х.Северинсен, референдум “може змінити баланс між виконавчою і законодавчою владами на користь сильнішої виконавчої влади”. У своєму виступі вона назвала таку можливість “дуже небезпечною”. Стосуючись питань, винесених на референдум, Х.Северинсен відзначила, що вважає дуже важливим питання про депутатський імунітет, оскільки скасування депутатської недоторканості призвело б до залежності депутатів від виконавчої влади, що, на її думку, не створює умов для незалежної діяльності українського парламенту. Голова юридичного комітету М.Ірст заявив, що комітет вважає проголошений референдум в Україні неконституційним і таким, що має незаконний характер. У цілому, підкреслив він, юридичний комітет вважає, що референдум не відповідає Конституції України і не потрібний [381].

4 квітня 2000 р. інформаційні агентства України поширили інформацію про резолюцію ПАРЄ, прийняту на сесії в Страсбурзі за підсумками розгляду питання “Про реформування владних інститутів в Україні”. У ній йшлося, що Парламентська Асамблея Ради Європи буде рекомендувати Комітету міністрів Ради Європи призупинити членство України в цій організації у випадку, якщо результати референдуму будуть втілені в життя неконституційним шляхом. Асамблея також вважала надзвичайно проблематичним питання, чи може мати місце консультативний референдум з народної ініціативи. На думку ПАРЄ, схвалення всіх питань, що виносяться на референдум, зруйнує баланс повноважень Президента і парламенту. Асамблея також закликала Президента України відкласти проведення референдуму до прийняття нового закону про референдуми. Зверталася увага, що ст. 155 і 156 Конституції України містять особливу процедуру внесення змін у Конституцію і ПАРЄ закликала до обов’язкового дотримання даної норми. ПАРЄ висловлювала заклопотаність у зв’язку з проведенням референдуму з реформи влади, вказуючи на те, що його методика і організація є нечіткими. Асамблея відзначала, що чинна з 1996 р. Конституція встановлює основний внутрішній законодавчий інструментарій, на базі якого Україна може розвивати справжню демократію, і наполягала дотримуватися її, особливо в частині, що стосується внесення змін до Основного Закону. ПАРЄ висловлювала занепокоєння з приводу можливих наслідків поділу влади, можливого руйнування системи стримування і противаг у структурі влади в Україні, оскільки референдум, на думку авторів прийнятої резолюції, спрямований на значне посилення ролі Президента й суттєве ослаблення ролі парламенту [192].

Президент України Л.Кучма негативно оцінив цю резолюцію ПАРЄ. “Якщо хтось дивиться на Україну як на колонію, то він помиляється”, - сказав він, додавши, що рішення з проведення референдуму прийнято, і він відбудеться. Л. Кучма відзначив, що проблема України стала головною для Асамблеї. “ПАРЄ - це ще не вся Європа, так само як парламент України - це ще не вся Україна”, - заявив він. Президент попередив, що розмовляти з Україною з позиції сили небажано. Не менш різкою була реакція голови ПАРЄ лорда Рассела-Джонстона. Зокрема, в інтерв’ю журналістам він заявив: “Ніхто не говорить про Україну як про колонію”. При цьому

Рассел-Джонстон відзначив, що “у комісії моніторингового комітету ПАРЄ є питання з приводу референдуму. На думку членів комісії, ряд питань, що виносяться на референдум, є неконституційними і недоречними”. При цьому лорд завірив, що “усі члени комісії хотіли чітко показати, що всі країни-члени РЄ повинні неухильно виконувати узяті на себе зобов'язання, відповідати високим стандартам і вимогам власної конституції” [193].

Незважаючи на різку оцінку Заходу та відкрите політичне протистояння внутрішніх опонентів, 16 квітня 2000 р. Всеукраїнський референдум відбувся. Результати остаточного голосування були однозначними: 1-ше питання підтримали 85% тих, хто прийшов на дільниці, 2-ге - 89%, відповідно 3-тє - 90% і 4-тє - 82%.

Водночас у громадській думці існували справедливі сумніви щодо коректності підрахунків голосів у референдумі. Так, за даними ЦВК, у референдумі взяло участь 81% населення, яке мало право голосу, тоді як за даними травневого опитування, проведеного Центром “Соціальний моніторинг” - лише 68% [264]. Аналогічні дані щодо розбіжностей офіційних результатів ЦВК і опитувань громадської думки отримали й інші соціологічні організації. Так, за даними травневого опитування Київського міжнародного інституту соціології, двопалатність парламенту підтримали 67% респондентів, тоді як за даними ЦВК - 82% тих, хто взяв участь у голосуванні [397, с. 2]. Ці дані наводять на певні сумніви щодо коректності підрахунків підсумків референдуму, хоча те, що населення схвалило усі питання, винесені на плебісцит, вони не заперечують.

Не менш конфліктними були події, пов'язані з імплементацією результатів референдуму.

Перші сумніви щодо можливості схвалення Верховною Радою змін до Конституції на підставі плебісциту лунали ще до проведення референдуму. Як відомо, в порядку, передбаченому Конституцією, усі зміни в Основний Закон повинні вноситися рішенням парламенту. На той час парламентська більшість нараховувала близько 280 депутатів, замість необхідних для прийняття такого рішення не менш 300 голосів. Ні в Конституції України, ні в інших законах не було норми відповідальності за те, що парламент не виконає рішень Всеукраїнського референдуму.

Повною несподіванкою була спроба перехопити ініціативу прихильників референдуму з боку їхніх опонентів шляхом розробки так званого “альтернативного законопроекту”. Цей епізод має бути повчальним для майбутніх розробників політики.

В імплементації підсумків референдуму конкурували два законопроекти - президентський і так званий “альтернативний”, розроблений депутатами Верховної Ради С.Головатим, О.Морозом і М.Павловським. Вони відрізнялися кількістю питань референдуму, по яких були розроблені зміни до Конституції. Президентський законопроект пропонував внести зміни згідно з першими трьома питаннями референдуму - додаткових повноважень Президента для розпуску парламенту у разі, якщо не сформована парламентська більшість і не затверджений бюджет, обмеження депутатської недоторканості і зменшення кількості депутатів. Президентська сторона вважала, що законопроект про застосування верхньої палати парламенту має бути підготовлений спеціальною групою пізніше і розглядатися окремо. 29 червня 2000 р. Конституційний Суд України визнав проект Закону “Про внесення змін до Конституції по результатам Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою”, поданий до Верховної Ради Президентом таким, що відповідає вимогам статей Конституції України.

Натомість у депутатському законопроекті пропонувалася комплексна реалізація усіх питань, схвалених на референдумі. У цьому документі містився порядок впровадження двопалатної структури, а також ретельний опис функцій, повноважень і обов'язків верхньої палати та порядок виборів до неї.

У чому ж полягав зміст такого демаршу з боку противників референдуму? Вони використали ту обставину, що ні в суспільній думці, ні серед політичної еліти не було якихось чітких уявлень щодо сфери відповідальності й повноважень верхньої палати парламенту. Зрозуміло, що поява верхньої палати означала перерозподіл владних повноважень, але яких і якою мірою - було невідомо. Скориставшись цим, автори "альтернативного" законопроекту запропонували "механістично" внести зміни до Конституції на підставі перших трьох питань референдуму, а зміни владного статусу двопалатного парламенту виписали таким чином, що право Президента впливати на державну політику істотно зменшувалося.

Вищий законодавчий орган - парламент, на думку авторів проекту, мав складатися з Верховної Ради (нижньої палати) і Сенату (верхньої палати). За версією авторів законопроекту, парламент повинен зберегти всі владні повноваження, які він мав, і доповнити їх правом формувати виконавчу вертикаль. Головною ідеєю в тій частині законопроекту, що регламентувала повноваження парламенту, було прагнення усунути Президента України від законотворчого процесу шляхом позбавлення його права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів. На думку авторів, Верховна Рада, тобто нижня палата парламенту, мала складатися з 300 депутатів, а верхня палата - Сенат - зі 150 сенаторів, які обиралися б на шестирічний термін. Передбачалося, що статус та повноваження сенатора будуть практично ідентичними тим, які має депутат нижньої палати.

Так, на думку авторів законопроекту, депутатська більшість мала вирішувати питання про призначення Прем'єр-міністра України та вносити його кандидатуру на розгляд Верховної Ради України. Містилася пропозиція закріпити за парламентом також право звільнення з посади Прем'єр-міністра та прийняття відставки Кабінету Міністрів, перебравши на себе повноваження Президента України. У законопроекті пропонувалося вилучити з Конституції низку статей, що стосувалися права Президента на призначення Генерального прокурора України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, Голови Державного комітету телебачення та радіомовлення України, призначення на посаду та припинення повноважень членів Центральної виборчої комісії тощо.

Отже, у цьому законопроекті йшлося про докорінний перерозподіл владних повноважень законодавчої та виконавчої гілок влади. По суті, конституційні зміни, що пропонувалися, - це створення парламентської республіки - аж ніяк не стосувалися вирішення тих питань, що виносилися на референдум. За прагненням запропонувати схему імплементації підсумків референдуму чітко проглядався намір здійснити своєрідну конституційну контрреформу, перетягнувши додаткові владні повноваження до законодавчої гілки влади.

Вражаючими були підсумки голосування 11 травня 2000 р. щодо рішення направити "альтернативний" законопроект для висновку до Конституційного Суду - з 440 депутатів його підтримали 304.

Реакція Президента була різкою. "Визнання конституційним депутатського законопроекту про імплементацію рішень референдуму означатиме, що в нас немає Конституційного Суду", - сказав Л. Кучма, коментуючи цю ситуацію. - Навіть рядовому громадянину зрозуміло, що те, що запропонував Президент, - це рішення,

засновані на волевиявленні людей”. За його словами, “вони хочуть чужими руками перетворити конституційний лад України”. У цьому зв’язку глава держави заявив: “Так у житті не буває і я цього не дозволю”. Л.Кучма висловив надію, що Конституційному Суду “вистачить мудрості” прийняти правильне рішення з цієї проблеми. На думку Президента, судді КС “повинні розуміти, що вони відповідають за долю України, розглядаючи такі важливі законопроекти, як зміни Конституції у зв’язку з результатами референдуму” [194].

Зрозуміло, що за своїм змістом “альтернативний” законопроект по суті був своєрідною фрондою. Однак ініціатори створення верхньої палати парламенту мали б передбачити негативний потенціал того, що в суспільстві не було й приблизного уявлення про доцільність такого нововведення.

13 липня 2000 р. рішенням Конституційного Суду законопроект депутатів було визнано нецілісним документом і тому суд припинив його провадження в частині, що стосується двопалатного парламенту [325].

І все ж таки 18 січня 2001 р. Верховна Рада не підтримала законопроект “Про внесення змін до Конституції України за результатами всеукраїнського референдуму за народною ініціативою”, внесений Президентом України. У голосуванні взяли участь 310 депутатів: “за” проголосували 163, “проти” - 144, утрималися - 3, не голосували - 81 [383]. Такий результат голосування пояснюється не тільки міркуваннями відсутності юридичних підстав для втілення результатів народного волевиявлення, на що раніше вказували противники референдуму.

Січень 2001 р. - це ще і пік так званого “касетного скандалу”. Саме тоді в Києві та в регіонах почали з’являтися наметові містечка “Україна без Кучми”, організаторами яких були опозиційні СПУ і “Батьківщина”. Саме в січні почали з’являтися перші ознаки кризи уряду В. Ющенка. Напередодні голосування щодо імплементації резонанс викликала заява глави уряду про готовність вислухати пропозиції від депутатського корпусу щодо структурних змін у Кабінеті Міністрів України та кадрових змін у ньому. Тема створення коаліційного уряду згодом зайняла майже центральне місце в аналітичних матеріалах центральних видань. На той час з’явилися законопроекти про збільшення партійної квоти в парламенті через зміну виборчого закону. Дискусії навколо цього тривали майже до осені, коли було прийнято новий виборчий закон. Верховна Рада готувалася до виборчої кампанії 2002 р., а відтак говорити про якусь імплементацію, яка передбачала зменшення кількості депутатських мандатів, було, з погляду багатьох депутатів, недоречно.

У такому гостроконфліктному середовищі не вдалося знайти конституційну більшість у парламенті для підтримки змін в Основному Законі. Після 18 січня 2001 р. реалізація підсумків референдуму стала сумнівною.

Враховуючи масштабність змін і суперечливість політичної ситуації, в заключному слові на науково-практичній конференції “Нові політичні реалії України на рубежі тисячоліть” Президент підвів своєрідну риску під референдумною епопеєю: “Щоб уникнути поспіху, кон’юнктурності, які можуть надто дорого обійтися, варто прислухатися до думки про необхідність запровадження тимчасового мораторію на втручання в Конституцію. Його часові межі залежатимуть від того, наскільки швидко наші правники зуміють розробити і запропонувати цілісну систему таких змін, які відповідали б потребам подальшого розвитку державотворчих процесів і були сприйняті більшістю громадян” [229].

### **7.3. Уроки референдуму для планування та впровадження державної політики**

Узагальнюючи уроки референдуму, можна визначити такі чинники, які повинні мати вирішальне значення в майбутніх проектах державної політики.

По-перше, для здійснення будь-яких масштабних проектів державної політики має існувати міцна юридична база. Лєвова частка зауважень як в Україні, так і за її межами стосовно проведення референдуму стосувалася саме відсутності відповідного законодавства.

По-друге, повинна існувати критична маса прихильників, яка б могла взяти на себе консолідовану відповідальність як на етапі вироблення, так і за наслідки здійснення державної політики. Якщо у випадку референдуму наявність цієї умови і мала місце, то в невизначених формах. Таку спільноту прихильників склали лише високопоставлені посадові особи, які, виконуючи службові обов'язки, коментували позицію державних органів влади з приводу конфліктних ситуацій. Не набула ознак критичної маси спільнота прихильників серед депутатського корпусу. І зовсім важко було визначити якусь позицію з цього приводу українських інтелектуалів. Згідно з текстом указу, референдум було проголошено "на виконання вимоги більш як трьох мільйонів громадян України", однак ніхто не взяв на себе відповідальність репрезентувати цю "ініціативу". Фактично трапилось так, що лише дії Президента опинилися у полі критики противників референдуму. Жоден із суб'єктів суспільно-політичного процесу не намагався взяти консолідовану відповідальність за доцільність цього референдуму.

По-третє, для успіху здійснення політики має бути чітко розроблена програма впровадження її положень. Ця, здавалося б, тривіальна умова не була виконана у випадку референдуму.

Лише 29 травня 2000 р. було створено державну Комісію з підготовки законопроектів, що впливають з рішень референдуму. 8 липня того ж самого року відбулося її перше засідання, де було прийнято рішення до кінця серпня - початку вересня проаналізувати перші пропозиції щодо законопроектів. Остаточні варіанти законопроектів мали бути подані на розгляд Президента до кінця 2000 р. [327]. Результати її роботи так і не були оприлюднені. Отже, найбільш складне питання референдуму - про двопалатну структуру парламенту - навіть пост-фактум не отримало відповідного роз'яснення. Що мали на увазі ініціатори референдуму, пропонуючи бікамералізм в Україні, - невідомо і досі. Зайве казати, що, за логікою, подбати про підготовку таких законопроектів потрібно було б заздалегідь. Ознайомлення громадськості з цими документами сприяло б порозумінню і ліквідувало б підґрунтя побоювань щодо можливих наслідків плебісциту.

По-четверте, реалізація таких масштабних політичних проектів завжди пов'язана з необхідністю залучення громадської думки до вироблення політики або до її корекції. Недопущення кулуарності чи анонімності у прийнятті стратегічних рішень має стати аксіомою для таких випадків. Наприклад, про конкретний зміст питань, що виносилися на референдум, громадськість повинна була бути обізнаною не з остаточного тексту президентського указу, а на етапі обговорення та уточнення питань. Але громадськості тут дісталася роль масовки. Це призвело до того, що дискусії навколо як доцільності референдуму, так і шляхів реалізації його підсумків відбувалися серед вузького кола політичної еліти. Не було й продуктивного громадського обговорення аргументів як противників, так і прихильників проведення



плебісциту. Фактично громадськості відводилася роль або стороннього спостерігача, або їй пропонувалася, за схемами радянських часів, суто пропагандистська версія значущості цього референдуму.

Як результат - сутички і протиріччя в середовищі політичної еліти призвели до правового парадоксу: волевиявлення народу не стало конституційною нормою.

### ***Висновки до третьої частини***

Аналіз досвіду формування та впровадження державної політики у виборчих процесах дає змогу зробити такі висновки.

1. Формування пріоритетів державної політики в модернізації політичної системи на період існування мажоритарної виборчої системи базувалося на припущенні, що для подолання негативних наслідків так званої неконсолідованої демократії необхідне створення ефективно діючого інституту багатопартійності, який сприяв би становленню загальнонаціональних партій і створив би умови для консолідації елітних груп. Це дало б можливість проводити державну політику у напрямі: пом'якшення розколу між прихильниками прокомуністичних і ліберальних орієнтацій; подолання децентралізації економічних відносин; нейтралізації агресії адміністративно-економічних груп і досягнення балансу між корпоративними і суспільними інтересами; формування політичного центру як відповідального суб'єкта громадсько-державного процесу.

2. Ключовим чинником у вирішенні зазначених проблем політична еліта у 1997 р. обрала шлях реформування виборчого законодавства. Зміна виборчої системи з мажоритарної на змішану пропорційно-мажоритарну мала вплинути на: зміцнення ресурсної бази партій, що сприяло б виконанню їхніх статутних цілей; відмову від поширеної на той час конфліктної моделі політичної поведінки партій; об'єднання в єдиний суб'єкт політичної дії "політичного центру", який уособлював би авторитетні політичні організації, спроможні реалізовувати державну політику.

Нова виборча система мала сприяти структуризації політичної сфери суспільства. Пропонуючи змішану форму, прихильники реформи виборчого законодавства розраховували на те, що буде піднесено роль партій або громадських об'єднань політичного спрямування в політичному процесі. Вважалося, що за мажоритарної системи депутати більше зацікавлені у репрезентуванні інтересів виборців конкретного виборчого округу.

Прихильники реформи посилалися на істотні недоліки мажоритарної системи, яка не забезпечувала необхідний рівень легітимності виборчого процесу. Головним чинником цих недоліків, на їхню думку, була неабияка можливість впливу на виборчий процес "тіньового" капіталу і суб'єктивних симпатій місцевих керівників до тих чи інших кандидатів.

3. За змішаною мажоритарно-пропорційною системою було проведено дві виборчих кампанії 1998 і 2002 рр. і на досвіді цих кампаній можна підбити підсумки щодо якості політичного планування та виправданості запроваджених змін. Досвід цих виборчих кампаній засвідчив, що багато з тих змін, що планувалося досягти, не вдалося реалізувати, навпаки виникли нові перешкоди для формування ефективної виборчої системи, яка б могла бути запорукою державної політики.

До позитивних тенденцій можна віднести:

■ впродовж дії пропорційної складової виборчої системи спостерігається повільне, але поступове зменшення кількості тих партій та блоків, яким вдається подолати виборчий бар'єр. У кампанії 1998 р. брало участь 30 партій та виборчих блоків, але зуміли подолати бар'єр усього 8, у 2002 р. із 33 партій та виборчих блоків - 6, у 2006 р. із 45 всього 5. Зменшення кількості парламентських партій вказує на поступовий процес політичної структуралізації парламенту і є свідченням того, що до парламенту мають шанс потрапити лише ті партії та блоки, які мають потужні організаційні, фінансові та інформаційні ресурси. З точки зору макрополітичних тенденцій це є позитивною ознакою, оскільки вказує на поступове подолання дрібнопартійності;

■ позитивною тенденцією є те, що так звані "технологічні проекти", тобто штучно створені під кон'юнктуру чергової виборчої кампанії партії, яких за ці кампанії було чимало, практично не мали шансів потрапити до парламенту. Досвід зазначених кампаній довів безперспективність створення віртуальних або технологічних політичних проектів під кон'юнктуру чергової виборчої кампанії;

■ виправдалися надії щодо послаблення впливу місцевих регіональних еліт на результати виборчого процесу. Незважаючи на масштабне використання адміністративного ресурсу, опозиційні партії як у 1998 р., так і в 2002 р. зуміли показати пристойні результати, тоді як на мажоритарних округах, як правило, перемагали провладні представники;

■ зазначені виборчі кампанії змусили переглянути роль так званих "партій влади" у політичному процесі. Адже незважаючи на використання адміністративного ресурсу ні Народно-демократичній партії у 1998 р., ні блоку "За єдину Україну!" у 2002 р., що уособлювали "партії влади", не вдалося показати пристойні результати. Досвід створення "партій влади" та їхньої участі у виборчому процесі довели безперспективність штучного утворення політичних організацій на базі управлінського апарату.

Водночас впровадження змішаної виборчої моделі не змогло вирішити низку важливих макрополітичних проблем, на яких варто звернути увагу. Зокрема, це:

■ залежність переможців виборчого процесу від харизми їхніх вождів або політичних амбіцій фінансово-промислових груп. Пропорційна складова засвідчила, що плани звільнити політичні партії від впливу фінансово-промислових груп виявилися примарними. Політичні партії виявилися більше пристосовані до їхньої "купівлі" капіталом, ніж окремі кандидати чи виборчі комісії;

■ суттєвим недоліком пропорційної складової став закритий механізм формування виборчих списків. Предметом уваги виборців зазвичай була перша так звана іміджеві п'ятірка виборчого списку, але прихована "прохідна" частина виборчого списку будувалася виходячи із інтересів фінансових донорів та партійної верхівки. Досвід виборів переконливо довів, що модель "закритих виборчих списків" не здатна забезпечити автентичну репрезентацію інтересів соціальних прошарків українського суспільства;

■ впровадження змішаної виборчої системи не сприяло нейтралізації негативних наслідків регіоналізації політичного простору. Як показує досвід, навіть великі партійні холдинги залишились суто регіональними організаціями, які не змогли подолати недоліки політичного регіоналізму за ознаками "Схід - Захід". Згодом, як засвідчили президентські вибори 2004 р. і парламентські 2006 р., учасники виборчого процесу і не намагались якимось чином об'єднати регіони, навпаки за рахунок роздмухування міжрегіональних суперечок і створення образу ворога вони прагнули мобілізувати якомога більше прихильників;

■ одним із аргументів на користь впровадження змішаної мажоритарно-пропорційної моделі був той, що за підсумками виборів з'явиться можливість сформувати дієздатну парламентську більшість, яка стане запорукою здійснення системної державної політики. Однак практика засвідчила, що тільки за допомогою маніпуляції із виборчими моделями цю проблему не можна розв'язати. Поява дієздатної депутатської більшості є результатом дії цілої низки чинників, які логічно впливають з об'єктивного політичного процесу. Наприклад, необхідними були реформи місцевого самоврядування та бюджетної політики, потрібно було законодавчо визначити статус суб'єктів політичного процесу (прийняти відповідні закони про партії, про центральні органи влади, нові редакції законів про органи місцевого самоврядування та державні адміністрації);

■ змішана система - це конфліктогенна модель формування депутатського корпусу, коли в парламенті були "різні" депутати, що були обрані за несумісною політичною логікою. "Мажоритарники" прагнули передусім відстоювати інтереси своїх округів і були більш пов'язані з інтересами виконавчої влади. Натомість депутати, які "пройшли" за партійними списками, реалізовували передусім інтереси своїх партій. У практиці парламентської діяльності це були часто не сумісними за своїм змістом інтереси.

4. Посилення впливу партій на політичне життя та державну політику після президентських виборів 1999 р. сприяло збільшенню кількості прихильників відмови від мажоритарної складової у формуванні парламенту і переході до суто пропорційної моделі виборів. Відразу після закінчення президентських виборів відбулась кампанія департизації органів виконавчої влади, метою якої було позбавлення впливу партій на розподіл керівних посад за партійною належністю. Ця кампанія створювала загрози для використання партіями адміністративного ресурсу, який міг гарантувати функціонування партійних структур. Впродовж 2001 р. було здійснено кілька спроб до впровадження пропорційної моделі. Головною причиною зіткнень були прагнення парламентських партій забезпечити собі сприятливі умови у майбутній виборчій кампанії 2002 р. Основними учасниками подій були, з одного боку, парламентські фракції найпотужніших партій, що контролювали на той час інформаційні та фінансові ресурси (зокрема СДПУ(о), "Трудова Україна"). З другого боку, - ті політичні сили, які не входили до орбіти потужних партій, а також та частина депутатського корпусу, що була обрана по мажоритарних округах, яка прагнула зберегти певну автономію від впливу партій. Помітну роль у таборі противників прийняття пропорційної моделі відігравали представники вищого управлінського істеблішменту. Конфлікт інтересів у прагненні прийняти пропорційну виборчу систему в 2001 р. закінчився перемогою прихильників збереження мажоритарної складової і наступна виборча кампанія 2002 р. відбулася за змішаною моделлю.

5. Прийняття пропорційної моделі виборів слід розглядати в контексті намірів провести конституційну реформу, коли перехід до парламентсько-президентської моделі, а відтак і зміна способів формування центральних органів влади змусила політичних гравців повернутися до необхідності впровадження пропорційної моделі виборів. Варто також згадати, що неабияке значення в цьому мали суто політичні домовленості навколо конституційної реформи. А саме вимога лівих фракцій Верховної Ради підтримати проект конституційних змін в обмін на прийняття пропорційної виборчої системи.

6. Незважаючи на наявність реальних альтернатив, була схвалена пропорційна виборча модель, що базується на "закритих списках", персональний склад яких

визначається вузьким колом партійної верхівки. Проведення за такою моделлю виборчої кампанії в 2006 р. підтвердило побоювання її критиків. За цією моделлю формування виборчих списків відбувалося обмеженим колом партійних вождів і було закрито як від громадської думки, так і від пересічних членів партій. Як наслідок поширеною стала практика купівлі/продажу місць у так званій “прохідній” частині виборчого списку.

За досвідом першої виборчої кампанії у 2006 р. за пропорційним принципом можна назвати наступні суттєві недоліки чинної виборчої системи:

- така виборча модель необ’єктивно відображає переваги виборців через механізм пропорційної виборчої складової “жорсткого типу”, коли виборці позбавлені можливості здійснювати волевиявлення безпосередньо за кандидатів у народні депутати;
- зберігається можливість проходження до парламенту, політично маргінальних партій, що використовують міфологію рейтингу лідера виборчого списку;
- така виборча модель надає партійним вождям величезні переваги в процесі формування виборчого списку, а відтак в процесі формування виконавчих органів влади за партійною квотою;
- прийнята виборча система не змогла пом’якшити негативні риси регіоналізації політичного процесу;
- прийнята виборча модель загострила проблему фінансування партій. Без забезпечення державного фінансування парламентських партій з метою пом’якшення їхньої залежності від фінансових донорів вони згодом можуть перетворитися на сурогатні придатки фінансово-промислових груп;
- пропорційна виборча система не змогла зупинити негативний процес віртуалізації партій, коли міфологічний образ вождя або купки партійних вождів стає сурогатним замінником програмних та ідеологічних засад партії.

Виходячи з цих негативних чинників на порядок денний постала проблема повернення в рамках пропорційної моделі до елементів мажоритарної системи. Таке повернення забезпечить, з одного боку, обмеження безконтрольної влади партійних вождів, з другого - закладає умови наближення партій до потреб виборців. Реалізувати це необхідно через повернення до ідеї використання територіальних (або “відкритих”) виборчих списків, яка була відхилена під час прийняття остаточного рішення щодо впровадження пропорційної виборчої системи.

7. Узагальнюючи уроки референдуму 16 квітня 2000 р., можна визначити чинники, які повинні мати вирішальне значення у формуванні та впровадженні проектів державної політики:

- для успішного здійснення будь-яких масштабних проектів державної політики повинна існувати міцна юридична база;
- повинна існувати критична маса прихильників, яка б могла взяти на себе консолідовану відповідальність як за вироблення, так і за наслідки здійснення державної політики;
- для успіху загальнонаціональних проектів державної політики вирішальну роль відіграє підтримка громадської думки, однак у випадку референдуму вона не залучалася до з’ясування значущості референдуму, фактично їй відводилася роль стороннього спостерігача, що спричинило ситуацію, коли дискусії навколо як доцільності референдуму, так і шляхів реалізації його підсумків відбувалися серед вузького кола політичної еліти.

## *Частина четверта*

# **РОЗМЕЖУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ФУНКЦІЙ ЯК СТРАТЕГІЯ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

## **Розділ 8**

### **Теоретичні та інституційні складові розмежування політичних та адміністративних функцій у державному управлінні**

Сучасний період розвитку України ставить на порядок денний необхідність модернізації системи державного управління на нових засадах. У суспільстві не втихають дискусії навколо відповідності існуючих державних та політичних інститутів завданню забезпечення динамічного і сталого розвитку суспільства та економіки. Загальний висновок, якого доходять політики та науковці, однозначний: чинна система державного управління не в змозі забезпечити стабільний розвиток суспільства.

У Концепції адміністративної реформи, затвердженій Указом Президента України від 22 липня 1998 р., зазначається, що “наявна в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися в спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ” [17].

На ці ж обставини вказував голова Рахункової палати України В.Симоненко, зауважуючи, що “один із ґрунтовних висновків за п’ятирічну діяльність Рахункової палати України говорить про те, що майже половина коштів державного бюджету щорічно використовується вкрай неефективно. Основна причина таких нераціональних витрат - неефективна система державного управління, її громіздкість і недосконалість, серйозні суперечності у всіх підсистемах. Саме такий стан справ, а також відсутність системи фахового управління соціально-економічними процесами в державі привели до напрочуд гострої фінансової кризи восени 1998 р. і є основним гальмом у проведенні соціально-економічних та й політичних реформ. І це цілком закономірно. Історія не знає прикладів розв’язання складних соціально-економічних завдань в демократичних державах в умовах неефективної системи влади” [349].

Створення сучасної, ефективною системи державного управління визначається у зазначеній Концепції як інструмент подолання кризи в Україні. Згідно з Концепцією, це можливо завдяки “запровадженню нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг, організації на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування” [17].

Проблема пошуку оптимальної структури Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі виконавчої влади і кожного з міністерств окремо є найактуальнішою

в процесі реформування виконавчої влади в контексті пошуку нової ідеології державного управління. У Концепції адміністративної реформи справедливо констатується, що “існуюча структура уряду України є однією із перепон на шляху до економічного зростання. Міністерства не змогли виробити і реалізувати ефективну політику, щоб зменшити масштаби тіньової економіки, запобігти погіршенню стандартів у сфері охорони здоров'я та освіти, збільшенню нерівності у розвитку регіонів і зубожінню значної частини населення” [17].

Звідси постає необхідність у підвищенні політичної та управлінської спроможності уряду як ключової ланки виконавчої влади, формуванні такої його організаційної структури, яка б забезпечила якісно новий рівень його ефективності у здійсненні державної політики.

Головною серед причин низької якості державного управління та неспроможності управлінських структур знаходити адекватні сучасним викликам суспільного розвитку відповіді називаються невизначені політико-правові умови функціонування виконавчої влади, зокрема її основної ланки - уряду.

Регулярні відставки Кабінету Міністрів України, взаємні звинувачення парламентарів та урядовців в небажанні належно співпрацювати свідчать про відсутність чіткої і прозорої системи державного управління. Подеколи безсистемні структурні реорганізації та непрозорість кадрової політики вказують на відсутність у політичного класу консолідованого уявлення про орієнтири інституціональної самодостатності державної політики.

Ці обставини стали визначальними у формуванні дослідницьких завдань цього розділу. Зокрема, головними цілями були наступні: здійснити аналіз причин політико-правової невизначеності функціонування виконавчої влади; визначити та обґрунтувати оптимальну модель підвищення стабільності та інституціональної спроможності функціонування центральних виконавчих структур влади.

Для досягнення дослідницьких цілей необхідно було проаналізувати політико-правові складові функціонування уряду в плюралістичній політичній системі. Особливу увагу приділено вивченню методологічних засад взаємозв'язку між адміністративною та політичною складовими державного управління.

Як висновок доводиться, що для налагодження оптимального взаємозв'язку між адміністративною та політичною складовими державного управління необхідним є створення окремого інституту з унормованим політико-правовим статусом. Упродовж 2001-2003 рр. в Україні функціонував такого роду механізм - інститут державних секретарів. Нижче детально розглянуто причини його створення, проаналізовано здобутки і прорахунки у його функціонуванні, дано оцінку причин його скасування [118].

На підставі здійсненого аналізу запропоновано інституціональну модель балансу адміністративних і політичних функцій у державному управлінні, упровадження якої може суттєво покращити якість управління.

### **8.1. Теоретичні засади визначення політичних та адміністративних функцій у державному управлінні**

*Зміст дихотомії адміністративного і політичного.* На думку австрійського соціолога Альберта Шеффле, суспільне і державне життя можна розділити на дві умовні частини: перша складається із сформованих явищ, які регулярно повторюються; друга - з явищ, що перебувають у процесі становлення. В останньому

разі прийняте в кожному окремому випадку рішення може спричинити виникнення соціально-економічних новоутворень. Відтак перше явище Шеффле визначає як “повсякденне державне життя”, друге - як “політику” (цит. за [247, с. 99]).

Наведене міркування має істотне значення для з'ясування методологічних засад демаркації адміністративних і політичних складових у державному управлінні.

Виявляється, що на відміну від адміністративної роботи, яка здійснюється згідно з чинними правилами, законами або розпорядженнями (тобто формалізованої діяльності), власне політична діяльність пов'язана із завданням установлення нових формальних умов. Тобто політика виникає в середовищі, де потрібно приймати нові рішення, які не мають аналогів у минулому. Натомість у ході буденної адміністративної роботи поточні справи вирішуються відповідно до вже наявних регламентацій, правил і настанов, тоді як політика має справу з тими проблемами, які вже неможливо розв'язати за допомогою раніше формалізованих установлень. Політика спрямована на встановлення нового регламенту адміністративної діяльності, вона “починається тільки там, де ще немає раціоналізації, де ми змушені приймати рішення в ситуації, яка не врегульована розпорядженнями” (цит. за [247, с. 100]).

Головне у здійсненні політики - це визначення суті проблеми, вирішення якої потребує втручання державних органів влади. Прийняттю політичних рішень має передувати обговорення всіх обставин існування проблеми, причин її виникнення, оптимальних варіантів її розв'язання, можливих позитивних і негативних наслідків прийняття того чи іншого рішення. Адміністративна робота в такому контексті є реалізацією прийнятого політичного рішення. А відтак адміністративна діяльність органів державної влади, пов'язана з інструментальною складовою здійснення певної політики, має бути чітко регламентована відповідними нормами.

Політичне рішення характеризується тим, що суб'єкту політики доводиться обирати найбільш оптимальний варіант із кількох альтернатив. Адміністративне рішення завжди має справу з чітко окресленим та регламентованим порядком вирішення проблем. Політична складова спрямована на встановлення нових форм здійснення адміністративної діяльності державних органів. Натомість адміністративна система має бути побудована таким чином, щоб максимально сприяти реалізації прийнятого політичного рішення.

Звідси для політиків і науковців постає непросте завдання - знайти оптимальну модель поєднання адміністративних і політичних функцій у роботі виконавчої влади.

Упродовж тривалого часу вважалося, що між “політикою” і “адмініструванням” повинна пролягати чітка інституціональна межа: політичні інституції мають займатися виробленням політичних рішень, натомість адміністрація - нести відповідальність тільки за їх виконання на практиці. Стверджувалося, що політики й управлінці існують кожен у своєму світі із своїми автономними цінностями і правилами.

Вудро Вільсон, якого вважають засновником концепції такого розмежування, відстоював думку, що “адміністративна ланка міститься поза сферою політики як такої. Питання управління - це не політичні питання. Хоча політика ставить завдання перед адміністрацією, не слід допускати, щоб вона маніпулювала державними службовцями” [133].

Однак практика довела помилковість абсолютизації такого погляду.

Повне інституціональне розмежування цих функцій призводить до зниження якості як адміністрування, так і політики. За умов повного розмежування політики

стають безвідповідальними, натомість система адміністрування виявляється “жертвою” політичної кон’юнктури.

Однією з основних спроб визначити теоретичні підвалини політико-адміністративних відносин у процесі формування політики стало дослідження Дж.Ебербаха, Р.Путнема і Б.Рокмена “Бюрократи і політики в західних демократіях”. Автори наполягають на існуванні чотирьох можливих моделей побудови відносин між політичними діячами і державними службовцями.

Модель I (“політика - адміністрація”) утверджує дихотомічний поділ сфери політики й адміністрування в тому вигляді, як його розуміє В.Вільсон. Модель II (“інформація - інтереси”) передбачає участь чиновників у формуванні політичного курсу, яка, проте, є доволі обмеженою. Згідно з цією моделлю, чиновники дають експертну оцінку на основі своїх знань та інформації, у той час як політики займаються питаннями основних цінностей і мають великі можливості для політичного маневру. Модель III (“діяльність - рівновага”) передбачає, що в політичному процесі беруть участь на паритетних умовах як політики, так і державні службовці. За цією моделлю, політики виражають різноманітні інтереси суспільства, а бюрократи є провідниками вузькокорпоративних інтересів. Таким чином, політики виступають у ролі “активізатора”, який керує змінами в політиці, тоді як бюрократи відіграють роль “стабілізатора”, що проводить політику, пристосовуючи її до конкретної ситуації. Модель IV (гібридна) припускає, що розбіжності між ступенем участі політиків і державних службовців у процесі формування політичного курсу поступово нівелюються і спостерігається тенденція до зближення цих двох груп. Особливо це стосується вищих державних службовців, наділених не тільки технічними можливостями, а й високим рівнем наблизеності до політичної діяльності, причому друга риса часто явно переважає. Водночас, за цією моделлю, при призначенні на вищі посади в державній службі посилюється вплив політичних мотивувань, що призводить до пересування кадрів зі сфери політики у сферу управління, і навпаки. Таким чином, межа між політичним та адміністративним управлінням повільно, але неухильно розмивається [419].

Згідно з концепцією Б.Пітерса існують п’ять основних форм політико-адміністративних відносин політиків і державних службовців у процесі формування політичного курсу. Першій моделі притаманне виразне розмежування між політиками і керівниками, при цьому державні службовці готові беззаперечно підкорятися наказам призначених політиків. Друга модель (так звана модель “сільського життя”) окреслює ситуацію, коли чиновники і політики утворюють єдину еліту держави, а відтак у рамках самої державної структури між ними не має бути суперечностей із приводу влади. Модель III, яка умовно визначається як “функціональне сільське життя”, припускає певний ступінь інтеграції у державній службі і політичній діяльності, коли політик і чиновник з одного урядового відомства мають більше спільного один з одним, аніж міністр та його колеги по кабінету, що очолюють різні урядові міністерства. Визначальною рисою четвертої моделі (“антагоністичної”) є різке розмежування політиків і бюрократів, але при цьому в них не виникає питання про боротьбу за владу. П’ята модель передбачає чіткий поділ між політиками і державними службовцями, між тими, хто приймає політичні рішення, і адміністрацією, причому державні службовці посідають панівні позиції [420, р. 256-282].

Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними та



адміністративними функціями. Практика державного управління свідчить, що в Україні ще не сформувався інститут високопрофесійних державних менеджерів, “вільних” від політики. І, головне, процеси, що відбуваються у політичній сфері, не сприяють становленню цього інституту. Отже, на порядку денному стоїть завдання визначити оптимальну модель поєднання в державному управлінні адміністративних і політичних функцій.

*Досвід пошуку функціонального балансу між політичним і адміністративним у країнах Європи.* На пошук функціонального балансу між політичним та адміністративним у розвинутих країнах було витрачено не один десяток років. Тому в цьому сенсі Україна не є винятком. Зокрема, в дослідницькій літературі достатньо широко висвітлено досвід реформування системи державного управління у Франції та Німеччині впродовж 50-60-х рр. Нагадаємо найбільш актуальні для тодішнього західноєвропейського суспільства причини, які спонукали до проведення цих реформ та які є актуальними і для сучасного українського суспільства [314, с. 39-42]

По-перше, це необхідність налагодження політичного контролю над державним управлінням через посилення ролі міністрів, які призначалися парламентом. У Франції це спричинилося до розвитку розгалуженої урядової системи, у Німеччині - до визнання права міністрів бути депутатами парламенту і формувати корпус “політичних” державних секретарів.

Друга причина - прагнення зробити державну адміністрацію більш представницькою в соціальному плані, ліквідувати елітарність та замкнутість вищого державного апарату.

Третя причина - стурбованість громадськості західних країн з приводу поширення корупції серед державних службовців.

У результаті цих реформ політики, науковці, дослідники прийшли до усвідомлення того, що на практиці неможливо остаточно відокремити політику від адміністрування, і подальше реформування державного управління, яке здійснювалось у різних країнах по-різному, базувалося саме на такому розумінні.

Розглянемо досвід розмежування політичних та адміністративних функцій у країнах Центральної та Східної Європи. Після руйнації комуністичної системи ці країни, взявшись за побудову політичних та адміністративних інститутів, виходили спочатку з установки на жорстке розділення “політики” й “адміністрування”. Очевидно, це було викликано ідіосинкразією до негативного досвіду функціонування комуністичних партій країн “соціалістичного табору”, де в гіпертрофованій формі злилися державне і політичне.

До нинішнього часу в посткомуністичних державах триває пошук оптимальних відносин між державними бюрократами і партійно-політичними утвореннями. Для ілюстрації наведемо кілька прикладів.

Болгарія. У 1995 р. соціалістичний уряд проголосив пріоритетним напрямом своєї діяльності адміністративну реформу, зміст якої було викладено в програмі “Нова адміністрація”.

Після відставки уряду була прийнята програма “Болгарія 2001”, що декларувала реформу державного апарату відповідно до норм Євросоюзу.

Стан справ, який зумовив необхідність прийняття такої програми, на думку самих болгарських експертів, був украй тривожним. За інформацією з експертного звіту про ситуацію в адміністративній системі, на основі якого в 2000 р. були ухвалені програмні документи, в Болгарії були прийняті закони (аналогічні українським), що забороняли державним службовцям брати участь у політичних процесах. Це

спровокувало кадрову чехарду, зумовило невпевненість держслужбовців у завтрашньому дні, страх змін, відсутність корпоративної згуртованості. Адміністративний персонал був більше залучений у процес реалізації політики і виконання рішень, ніж у реальний процес їх прийняття. Щоправда, обмежене коло фахівців брало участь у виробленні політичних рішень, проте вони не мали вирішального слова у формуванні політичного курсу і не несли жодної відповідальності.

За висновками Єврокомісії (1999 р.), Болгарія не домоглася відчутних успіхів у реструктуризації державної адміністрації, тому судити про ефективність здійсненої адміністративної реформи зарано.

Естонія. У цій країні динаміка формування адміністративної системи мала дещо інший вигляд. У першому законі “Про управління республікою”, прийнятому ще за часів СРСР (у 1989 р.), міністерство визначалося як організація, що дає “професійні поради міністрові, який формує і реалізує стратегію у своїй управлінській сфері”. Вищим чиновником міністерства, за цим законом, був міністр, який призначався парламентом. Його заступники призначалися главою уряду за поданням міністра.

У редакції закону від 1992 р. міністерство також було визначено як інструмент виконання волі міністра, який мав статус типового бюрократа. Але мали місце й нововведення, зокрема була введена посада канцлера. У новій редакції закону було прописано, що “зміни кабінету не повинні стати причиною відставки канцлера”.

На одностайну думку експертів, такий крок став першою спробою провести певну демаркацію між політичним керівником і нейтральним адміністративним виконавцем. За визнанням тодішнього прем'єра Марта Лаара (Laar), це нововведення було перенесене з управлінської практики довоєнної Естонії.

Закон 1995 р. уже ввів чітке розмежування між професійними державними службовцями, держслужбовцями, призначеними парламентом та президентом, і службовцями, що працюють на політиків у період виконання ними виборних повноважень.

Цим же законом змінювалася функція канцлера. Раніше він призначався міністром за поданням держсекретаря уряду. Відповідно до нового закону канцлера затверджував уряд за поданням міністра. У попередньому законі 1992 р. канцлерові відводилася роль генерального менеджера й адміністратора міністерства. Новий закон додав йому нові функції - насамперед підготовку і виконання бюджету міністерства, а також установив відповідальність за використання ресурсів та майна міністерства.

У проекті закону “Про устрій громадської адміністрації” (2000 р.) процес розмежування політичних і адміністративних функцій пішов іще далі. Зокрема, в коментарях до проекту міністерство визначалося як “агентство, що приймає загальнополітичні рішення з адміністративних питань” і як “організація, що повинна розробляти стратегію у своїй області управління”.

Як вважають самі естонці (а також експерти Євросоюзу, які дали позитивну оцінку цим нововведенням), канцлер повинен урівноважувати вплив політичних сил на роботу міністерства. Якщо він починає залежати від волі міністра, об'єднавчу роль узяти на себе нікому. Неминучо стає так звана “балканізація” інтересів усередині міністерства. Незалежний канцлер урівноважує тиск лобістських груп, хоча міністри, що призначаються парламентом, звісно ж, зацікавлені в залежному канцлері виходячи з багатьох чинників, але насамперед із міркувань про можливий позитивний вплив роботи міністерства на чергову виборчу кампанію [224, с. 50].

Оптимальне поєднання адміністративних і політичних функцій забезпечує динамізм системи державного управління, створює перешкоди прийняттю рішень, які містять загрозу реалізації вузькокорпоративних та лобістських інтересів. Функціональний баланс адміністративних і політичних функцій безпосередньо сприяє посиленню інституціональної спроможності уряду в реалізації ефективної державної політики. І, навпаки, за висновком експертів Євросоюзу, ті держави, де зберігається жорстке формальне розмежування між політикою і адмініструванням, належить вважати країнами із слабкими політичними й адміністративними інституціями (такими є, приміром, Італія та Греція).

Досвід як країн із сталою демократичною системою, так і посткомуністичних держав доводить, що для забезпечення ефективного державного управління в умовах політичного плюралізму система державного управління має утримувати баланс адміністративних і політичних функцій.

## **8.2. Функціональні й інституційні відмінності політичних та адміністративних посад у державному управлінні**

У більшості країн, де уряд формується парламентом, його організаційна структура (та структура кожного з міністерств) включає обов'язкові компоненти, серед яких політична (за нею закріплюються функції вироблення державної політики в певній специфічній галузі та керівництва галуззю, міністерством) та управлінська (до компетенції якої належить обґрунтування рішень, що приймаються, та організація виконання прийнятих рішень). За всієї відмінності найменувань, які вживаються на означення адміністративних і політичних посад в обох підрозділах міністерств (наприклад у Великобританії це постійний секретар і молодший міністр) і за організаційної відмінності побудови міністерств принциповим залишається положення, згідно з яким стійкість демократичного уряду визначається мірою його адекватності потребам розвитку суспільства, здатністю до оперативного реагування на ці потреби, розробки законодавства для управління соціальними й економічними процесами. Відзначимо деякі з численних праць, у яких розглядаються питання організації державної влади та адміністративно-державного управління в різних країнах [див. 52; 56; 91; 98; 121; 133; 142; 163; 164; 212].

Для української наукової спільноти та політичної еліти пошук функціонального балансу між політичним і адміністративним у діяльності уряду став складною проблемою. Але попри те, що ідея щодо перетворення уряду на центр розробки державної політики та її втілення в життя дістали в Україні схвалення як експертів, так і самих політиків, необхідність інституціонального розмежування адміністративних і політичних функцій залишається й досі предметом дискусій.

Дехто з політиків висловлює сумніви і з приводу юридичного підґрунтя виокремлення політичних і адміністративних (управлінських) функцій, наполягаючи на неможливості такого кроку навіть на понятійному рівні. Така позиція спирається на твердження про неможливість дати таку дефініцію понять “політичне рішення” і “управлінське рішення”, яка б лягла в основу закону з урегулювання статусу осіб, уповноважених на прийняття вказаних рішень. Зокрема, такий погляд було висловлено народним депутатом України Ю.Ключковським: “Всі дії органів державної влади є політичними. Тому їх не можна відділити від адміністративних. Вся адміністративна діяльність, уся виконавська діяльність на рівні органів державної

влади є наскрізь політичною. Поділ потрібно робити не між політичною і неполітичною діяльністю в міністерстві чи Кабінеті Міністрів, а між стратегічною і тактичною, між публічною і внутрішньою. Коли ми говоримо про політичну відповідальність, то весь уряд і насамперед керівництво кожного підрозділу уряду повинне нести політичну відповідальність. Якщо ми хочемо запровадити адміністративного державного секретаря, тоді зосередьмо його зусилля виключно на забезпеченні функціонування апарату міністерства. Але це буде посада завгоспа, а не людини, яка є першою в міністерстві після міністра” [див. 410].

Ще один аргумент у дискусії про доцільність розмежування політичних і управлінських рішень стосується неможливості з’ясувати підстави прийнятого рішення. Інакше кажучи, неможливості визначити, чим, скажімо, керувалися посадовці, дозволяючи чи забороняючи імпорт певного виду продукції, видаючи ліцензію на будівництво саме цій фірмі або надаючи якійсь території статус вільної економічної зони і т. ін. За цього твердження щодо неможливості формально несуперечливого правового визначення понять “політичне рішення” і “управлінське рішення” базується на тезі про те, що процес підготовки політичного рішення (на рівні міністра чи уряду) включає в себе момент впливу на сам факт його прийняття (неприйняття) з боку нелегітимних чинників (таких як інтереси суб’єктів політичного процесу, лобістські мотиви і т.ін.).

Враховуючи можливість впливу такого роду чинників на прийняття рішення, усе ж слід указати на те, що державні службовці повинні діяти в рамках законів і внутрішньовідомчих норм, які регламентують їхню діяльність та установлюють механізм проходження документів, а також адміністративну відповідальність. Вплив на прийняття управлінських рішень чинників, які не регламентуються відповідними процесуальними нормами, є ознакою неспроможності адміністративної складової до здійснення ефективного управління. Проте це аж ніяк не свідчить про недоцільність виокремлення політичної складової.

Розглянемо більш детально функціональні відмінності між політичними діячами і державними політичними посадовцями в системі державного управління.

З’ясовуючи підстави розмежування політичних і адміністративних функцій, суттєве значення слід приділити насамперед функціям, зосередженим у руках уряду, а також відповідним інструментам, якими він має бути наділений. Якщо в країнах парламентської демократії склад уряду формується парламентом, він виступає водночас розробником державної політики, управляє ходом її реалізації. Таким чином, його організаційна структура відбиває як політичні, такі адміністративні аспекти його діяльності. У такому разі уряд (міністерства) виступає концептуальним творцем політики, розробником цілей державної політики, укладачем законодавчих актів, спрямованих на посилення своєї інституціональної спроможності. Водночас адміністративний блок відповідає за окреслення альтернативних шляхів досягнення цілей державної політики, здійснює експертизу документів, їх підготовку, а також управляє ресурсами для виконання програми уряду.

Згідно з Концепцією адміністративної реформи “особливості статусу посади “політичного діяча (політика)” виявляються в трьох ключових моментах: по-перше, в особливому порядку призначення на посаду; по-друге, в особливому порядку звільнення з посади; і, по-третє, в особливих рисах відповідальності, яка має ознаку публічної (тобто перед главою держави, парламентом, а також у певних формах - перед населенням) відповідальності за наслідки діяльності”. У концепції наголошується, що політичний характер посад членів уряду зводиться не лише “до

факту обов'язкової належності особи, що обіймає дану посаду, до певної політичної партії. Це - можливий варіант (особливо з огляду на розвиток у найближчій перспективі політичної структурованості суспільства), але не обов'язковий” [17].

У табл. 6 показано деякі суттєві функціональні відмінності між політичним діячем і державним політичним посадовцем.

Таблиця 6

**Функціональні відмінності між політичним діячем і державним політичним посадовцем**

<b>Функціональні відмінності</b>	<b>Політичний діяч</b>	<b>Державний політичний посадовець</b>
<i>Набуття легітимності</i>	Суспільство делегує владні повноваження за підсумками виборів (парламентських або президентських)	Політична сила (партія, виборчий блок партій, урядова коаліція в парламенті або Президент у президентській республіці) делегує повноваження з управління певною сферою суспільства
<i>Місце в політичній системі</i>	Уособлює певний політичний напрям у суспільстві, інтереси та цінності певної ідеологічної (партійної) доктрини або світогляду	Реалізує державну політику в певній сфері суспільства з позиції політичної сили, яка набула легітимності
<i>За характером рішень, що приймаються</i>	Приймає рішення згідно з політичною доцільністю	Приймає рішення з реалізації державної політики

Як можна бачити, політик (політичний діяч) репрезентує певний ідеологічний або політичний напрям у суспільстві. Він набуває легітимного статусу за підсумками парламентських або президентських виборів, у результаті чого суспільство делегує йому владні повноваження. Натомість державні політичні посадовці “отримують” повноваження від суб’єктів політичного процесу для реалізації певної політичної доктрини. Але, реалізуючи державну політику з позицій політичної сили, яка набула легітимності за результатами виборів, вони повинні водночас приймати рішення в інтересах усього суспільства.

Між політичними і адміністративними складовими системи державного управління також існують суттєві відмінності. Нижче, в табл. 7, відображено відмінності між політичними і адміністративними посадами щодо процедури призначення та звільнення з посади, відповідальності, характеру діяльності та рішень, що приймаються, позиціонування щодо політичних сил, професійної компетентності.

**Функціональні відмінності між політичними і адміністративними функціями в державному управлінні**

<b>Функціональні відмінності</b>	<b>Політичні посади</b>	<b>Адміністративні посади (державні службовці)</b>
<i>Призначення</i>	Обираються парламентом (проурядовою коаліцією) або призначаються політичним лідером (президентом)	Призначаються на загальних підставах, які регламентуються відповідними нормами
<i>Звільнення</i>	Через висловлювання недовіри парламентом (проурядовою коаліцією) або на розсуд політичного лідера (президента). Неможливість оскаржити рішення про звільнення в судовому порядку. Право самостійно піти у відставку в знак протесту проти політики, що реалізується	В установленому адміністративному порядку. Право через суд оскаржити рішення про звільнення
<i>Відповідальність</i>	Політична	Адміністративна
<i>Діяльність</i>	Визначає державну політику в певній галузі в інтересах усього суспільства	Здійснює державну політику
<i>Рішення</i>	Приймає політичні рішення, націлені на розв'язання суспільної проблеми	Приймає організаційні та управлінські рішення, спрямовані на вирішення часткових проблем, локалізованих у просторі й часі
<i>Позиціонування щодо політичних сил</i>	Лояльність до певної політичної сили, яка делегувала особу до уряду; наявність підтримки з боку політичних сил	Нейтральність до панівної політичної доктрини
<i>Професійна компетентність</i>	Здатність реалізовувати політичну доктрину	Наявність професійного досвіду, освіти й адміністративних здібностей

Сьогодні в Україні всі ці функціональні та інституціональні складові мають перехідний вигляд. Фактично нині міністр - повноцінний адміністративний господар міністерства, якому нав'язуються політичні функції.

Невизначений функціональний та інституціональний статус членів уряду як політичних фігур є суттєвою проблемою, що стоїть на заваді пошуку оптимальної моделі державного управління.

Упродовж останніх років побудови держави невирішеність цієї проблеми позначалася на системі державного управління вкрай негативно. “Політика” висувала претензії до виконавчої влади, звинувачувала її в закритості і небажанні втілювати в життя політичні програми. Натомість “адміністративне” (бюрократичний апарат) багато в чому відторгало політичні програми та установки. Подеколи складалося враження, що адміністративна система існує у відокремленому світі.

Можна визначити кілька умовних форм поєднання цих двох сфер або, точніше, встановлення балансу між ними.

Перша форма - це безпосередній тиск, відкрита форма конфлікту, коли політичні сили декларують необхідність відставки уряду буквально наступного дня після

затвердження його складу парламентом. Зворотний бік такого тиску - це поширення неприхованого лобізму в тіньовій політиці.

Другу умовну форму можна визначити як прагнення кооптувати до уряду представників політичних кіл. До прийняття оновленої Конституції в 2004 р. це відбувалося на підставі “доброї волі” учасників політичного процесу або неpubлічних домовленостей між ними, що аж ніяк не сприяло цілям реалізації ефективного державного управління.

Невеликий історичний досвід Української держави свідчить про те, що ні перша, ні друга форма не дають бажаного результату. “Політика” зосереджується переважно у Верховній Раді, подеколи перетворюючись на політиканську риторіку. Війна законів, відсутність злагодженої співпраці з виконавчою владою - прямі наслідки цієї ситуації. Не кращою виявляється і ситуація у виконавчій владі. Через перебування під постійним пресингом тут усталюється атмосфера безвідповідальності, прагнення “вловити” політичну кон’юнктуру і майже повсякденним явищем стає кадрове безладдя.

Висновок, який доводиться робити, однозначний: інституціональний та функціональний дисбаланс політичних і адміністративних складових чинної системи державного управління негативно позначається на її ефективності.

Негативний досвід попередніх років та численні конфлікти між законодавчою і виконавчою гілками влади ставлять на порядок денний формування такого механізму прийняття рішень, за якого політична складова була б збалансована з адміністративною “оболонкою” виконавчих органів влади.

Під балансом політичних і адміністративних функцій розуміються політико-правові умови, які забезпечують систему взаємозв’язку між процесом прийняття політичних рішень та їх реалізацією в діяльності органів виконавчої влади.

На сьогодні вже набуто неабиякий досвід для усвідомлення доконечної необхідності такого інституціонального розмежування. Зокрема, в Концепції адміністративної реформи для цього пропонувалося підвищити роль міністрів як політичних діячів і відокремити статус міністрів від статусу державних службовців. Посадові особи міністерства, вказувалось у Концепції, є державними службовцями, які разом з технічними та обслуговуючими працівниками становлять апарат (персонал) міністерства. Його очолює один із заступників міністра (керівник апарату міністерства). Запровадження цієї посади дасть змогу звільнити міністра від обов’язків з адміністративно-оперативного керівництва апаратом і водночас забезпечити стабільність та певну незалежність апарату від змін політичного курсу і політичних діячів, а також і професійне наступництво в роботі апарату міністерства.

Окреслимо змістові складові, які пов’язуються з посадою міністра як політичної фігури.

У функціональному вимірі до компетенції міністра як політичної фігури має належати: а) вироблення стратегії розвитку галузі, яка йому підпорядковується; б) здійснення контролю над реалізацією цієї стратегії; в) участь у формуванні порядку денного для прийняття урядових рішень, що стосуються підпорядкованої міністру галузі, а також представництво інтересів галузі в уряді; г) представлення в парламенті законів, що стосуються роботи галузі.

В інституціональному плані міністр як політична фігура має бути представлений: а) інститутом, який здійснює поточне оперативне адміністрування державної політики в галузі; б) інститутом, який повинен забезпечити в діяльності

міністра дотримання його політичних зобов'язань, пов'язаних із виробленням державної політики.

Необхідність інституціонального розмежування адміністративних і політичних функцій підкреслювалася й у проекті Стратегії адміністративної реформи від 2001 р., яка, на жаль, поки що не набула статусу нормативного документа [144, с. 126-135].

У проекті Стратегії постулювалося, що система державного управління повинна будуватися на основі чітких та прозорих принципів, серед яких, зокрема, зазначалися такі як консолідація стратегічних функцій і функцій з вироблення політики в Кабінеті Міністрів та в міністерствах, чіткий розподіл політичних і адміністративних функцій на всіх рівнях системи державного управління.

З цією метою в проекті пропонувалось утвердження ролі міністрів як ключових суб'єктів формування та реалізації урядової політики. Передбачалось і запровадження в міністерствах посади політичного заступника міністра (віце-міністра), який мав допомагати міністрові у виконанні відповідних функцій.

Проект Стратегії обумовлював необхідність реорганізації роботи і структури міністерств на основі розмежування функцій міністра як політичного діяча і функцій керівника апарату міністерства як державного службовця. Це розмежування передбачало зосередження діяльності, завдань та функцій міністерства на забезпеченні формування і реалізації певного напрямку урядової політики, за який відповідає міністр, а також забезпечення кожним міністерством виконання функцій стратегічного планування в певному секторі державного управління і контролю за відповідністю політики в цьому секторі визначеній урядом стратегії.

Як бачимо, всі документи з реалізації адміністративної реформи обов'язковою умовою становлення якісно нового змісту державного управління передбачали інституціональне розмежування політичних і адміністративних функцій.

Розглянемо детальніше здобутки і прорахунки функціонування інституту державних секретарів у світлі першого практичного досвіду реалізації такого розмежування.

## **Розділ 9**

### **Політико-правові засади функціонування інституту державних секретарів, причини його запровадження та скасування**

#### ***9.1. Аналітична оцінка сфери компетенції та відповідальності державних секретарів міністерств***

Указом Президента України “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” № 345 від 29 травня 2001 р. було запроваджено інститут державних секретарів [23].

Згідно з текстом Указу його ініціатори виходили з ідеї розмежування політичних і адміністративних функцій, закладеної в Концепції адміністративної реформи. Так, Указом у системі державного управління чітко розмежовувалися політичні посади, до числа яких були віднесені посади прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів, міністрів, і посади адміністративні, тобто корпус державних службовців на чолі з державним секретарем Кабінету Міністрів та державні секретарі міністерств (і їх заступники).



Це інституціональне розмежування системи державного управління на політичну й адміністративну складові та, відповідно, розділення функцій заклало фундамент для перетворення уряду із загальноукраїнського “завгоспа” на центр вироблення державної політики.

Статус політичної посади, як стверджувалося в указі, “визначається характером повноважень, порядком призначення на посади та звільнення з посад”. Відтак на осіб, які обійняли “політичну посаду”, не поширювалася дія Закону України “Про державну службу”, прийнятого 16 грудня 1993 р.

Указом також визначалося, що міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади в забезпеченні реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. “Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей”, - говорилося у документі.

Хоча подальшого політико-правового розвитку це положення не отримало, та все ж його формулювання мало позитивні наслідки для усвідомлення необхідності перетворення Кабінету Міністрів на інститут формування державної політики.

На практиці ж запровадження посад державних секретарів спричинило до виникнення суттєвих дисбалансів у системі виконавчої влади, що стало підставою для критичної оцінки його багатьма експертами та політиками. На з'ясування змісту відповідних викривлень і перекосів належить спинитись окремо.

*Проблема дисбалансу повноважень міністра і державного секретаря.* Регламентация сфери компетенції державного секретаря Кабінету Міністрів і державних секретарів міністерств містилась у згаданому вище Указі Президента № 345 від 29 травня 2001 р. Згодом функціональні обов'язки державних секретарів були скориговані Указом Президента України “Про Примірне положення про державного секретаря міністерства” № 529 від 14 липня 2001 р. [19] та Указом “Про внесення змін до деяких указів Президента” № 22 від 15 січня 2002 р. [20].

Функціональні обов'язки міністрів визначаються Конституцією України й указами Президента України “Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади” № 179 від 26 березня 1996 р. [21] та “Про систему центральних органів виконавчої влади” № 1572 від 15 грудня 1999 р. [22].

Зокрема, Указом Президента України “Про систему центральних органів виконавчої влади” від 15 грудня 1999 р. встановлюється, що “Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розробку і впровадження Програми Кабінету Міністрів України з відповідних питань, реалізацію державної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його відання”.

Дане положення в Указі від 29 травня 2001 р., який запроваджував інститут державних секретарів, було сформульовано трохи інакше: “Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розроблення і реалізацію державної політики, спрямовує і координує здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання, приймає рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів за поданням державного секретаря міністерства. Не

допускається прийняття актів Кабінету Міністрів України та утворених ним органів, внесення проектів законів та актів Президента України з таких питань без погодження з відповідним міністром. Міністр на виконання вимог законодавства в межах наданих повноважень визначає політичні пріоритети та стратегічні напрями роботи міністерства та шляхи досягнення поставлених цілей” [18]. За цього більш докладна регламентація розподілу повноважень між міністром і державним секретарем міністерства містилася в положеннях про відповідне міністерство, де функціональні обов’язки кожного з міністерств виписувалися з огляду на специфіку управління галуззю.

Розглянемо більш докладно загальні засади організації роботи державних секретарів. Так, Указ Президента від 29 травня 2001 р. встановлював: “Державний секретар міністерства організовує забезпечення діяльності міністра та поточну роботу з виконання покладених на міністерство завдань, подає міністрові пропозиції щодо розподілу відповідних бюджетних коштів, координує роботу територіальних органів міністерства, підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління, очолює апарат міністерства”.

Згідно з Указом, “Державний секретар міністерства за посадою є членом колегії, затверджує за погодженням з міністром структуру міністерства, а також за погодженням з Міністерством фінансів України - штатний розпис та кошторис видатків міністерства, призначає на посади та звільняє з посад відповідно до законодавства працівників центрального апарату міністерства та керівників територіальних підрозділів міністерства, а також підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління”.

Аналіз функцій державного секретаря міністерства доводить, що сфера його компетенції у викладі Указу від 29 травня 2001 р. виявилася дещо ширшою, ніж ті повноваження, які мали б покладатися на нього виключно як на керівника апарату міністерства. Компетенція державного секретаря міністерства виходила за межі класичної сфери діяльності “апаратника” і включала функціональні повноваження міністра.

Якщо слідувати логіці Концепції адміністративної реформи, державний секретар як керівник апарату міністерства зі своїми підлеглими повинен був лише розробляти структуру міністерства, а затверджувати її мав би міністр. Натомість на ділі державний секретар отримав право фактично самостійно затверджувати структуру міністерства, його штатний розпис та кошторис видатків, погоджуючи ці питання з Міністерством фінансів України.

Відповідно до цього Указу на державного секретаря покладалися повноваження, пов’язані з підбором і розстановкою кадрів. Він отримав право призначати на посади та звільняти з посад відповідно до законодавства не тільки працівників центрального апарату міністерства, а й керівників територіальних підрозділів міністерства, а також підприємств, установ та організацій, що входять до сфери управління міністерства.

Як очевидно, новий державний посадовець отримав значні управлінські переваги порівняно з самим міністром. Недаремно тодішній глава Адміністрації Президента В.Литвин зауважив, що “практично всі важелі впливу зосереджені в руках у секретарів міністерства” [195]. Натомість міністр виявився позбавленим важелів впливу на апарат у вигляді призначення відповідальних за певні напрями діяльності міністерства осіб.

Згідно з Указом Президента України “Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади” № 179 від 26 березня 1996 р.

[21], розподіл обов'язків між заступниками міністра і сферу їх відповідальності визначав сам міністр: "Міністр (керівник) має заступників, які призначаються відповідно до законодавства. Розподіл обов'язків між заступниками проводить міністр (керівник). Міністр (керівник) здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності і несе відповідальність перед Президентом України та урядом України за стан справ у цих сферах, визначає ступінь відповідальності заступників міністра (керівника), керівників підрозділів міністерства".

Отже, ще одна суттєва відмінність, що постала із запровадженням інституту державних секретарів, полягала в тому, що повноваження з визначення функціональних обов'язків співробітників апарату міністерства делегувалися керівникові апарату міністерства.

Згодом через зазначений очевидний функціональний дисбаланс повноваження державних секретарів міністерств були суттєво скориговані в указах Президента "Про Примірне положення про державного секретаря міністерства" № 529 від 14 липня 2001 р. та "Про внесення змін до деяких указів Президента України" № 22 від 15 січня 2002 р. [19; 20].

Окреслимо основні напрями цих змін, загальна мета яких полягала, з одного боку, в ліквідації потенційних зон конфлікту інтересів усередині міністерства, а з другого - в посиленні повноважень міністра.

Наприклад, п. 2 Указу від 29 травня 2001 р., який надавав державному секретареві право затверджувати за погодженням з Міністерством фінансів України штатний розпис та кошторис видатків міністерства, призначати на посади і звільняти з посад працівників центрального апарату міністерства та керівників територіальних підрозділів міністерства, а також підприємств, установ та організацій, що входять до сфери його управління, в Примірному положенні про державного секретаря міністерства (затвердженому указом від 14 липня 2001 р.) було суттєво скоректовано в напрямі посилення повноважень міністра. Так, згідно з п. 11 Примірного положення державний секретар "подає міністрові пропозиції щодо утворення, реорганізації, ліквідації у складі міністерства урядових органів державного управління; за поданням керівників зазначених органів за погодженням з міністром затверджує граничну чисельність їх працівників, погоджує структуру, штатний розпис і кошторис видатків цих органів".

У Примірному положенні також було підвищено роль міністра у відносинах міністерства з його територіальними органами. Адже згідно з п. 12 цього документа державний секретар "за погодженням з міністром приймає рішення щодо утворення, реорганізації і ліквідації територіальних органів міністерства, а також підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління міністерства, затверджує їх положення (статути), призначає на посади та звільняє з посад у встановленому законодавством порядку їх керівників".

Як указано у п. 13 положення, призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій також має бути погоджено з міністром.

Пункт 2 Указу від 29 травня 2001 р. надавав державному секретарю право за погодженням із Міністерством фінансів затверджувати штатний розпис та кошторис видатків міністерства. У Примірному положенні можливий конфлікт інтересів з цього приводу було знято завдяки окресленню провідної ролі міністра у вирішенні цих питань. Так, згідно з п. 19 положення державний секретар "подає міністрові

пропозиції щодо розподілу бюджетних коштів, головним розпорядником яких є міністерство, забезпечує та контролює виконання рішень міністра щодо розподілу цих коштів та звітує перед міністром з цього питання”. Те ж саме стосується і питань управління майном міністерства: згідно з п. 21 положення державний секретар “за погодженням з міністром здійснює функції з управління майном, яке знаходиться в сфері управління міністерства”.

Згодом практика функціонування інституту державних секретарів зумовила усвідомлення необхідності надання міністрові ще ширших повноважень з метою нейтралізації конфлікту інтересів. Так, в Указі № 22 від 15 січня 2002 р. за міністром закріплювалося право не тільки затверджувати структуру міністерства за пропозицією державного секретаря, призначати на посади та звільняти з посад керівників територіальних органів міністерства, але й розподіляти обов’язки між першим заступником і заступниками державного секретаря та визначати міру їх відповідальності.

Як видно, поступово міністрам було повернуто їхні ключові позиції в управлінні міністерством, серед яких, зокрема, вирішальний вплив на розстановку кадрів та розпорядження фінансами міністерства. Цілком очевидно, що ці нововведення були націлені на ліквідацію потенційних зон конфлікту інтересів та посилення принципу єдиноначальності в міністерствах. Де-факто ж у результаті цих змін інститут державних секретарів наблизився за своїми функціями до інституту заступників міністра.

Крім усунення потенційних конфліктних ситуацій, що могли виникати через надання надмірних повноважень державному секретареві, постала потреба в унормуванні відносин у центральних органах виконавчої влади.

Так, скажімо, Указ Президента України від 29 травня 2001 р. дозволив державному секретарю Кабінету Міністрів та державним секретарям міністерств мати першого заступника і заступників. Відтак Указ від 14 липня 2001 р., що ввів у дію Примірне положення про державного секретаря міністерства, містив додаткове застереження: “Президент України з урахуванням специфіки та особливостей діяльності міністерства може встановити іншу кількість перших заступників та заступників державного секретаря” (п. 6). Відповідно, кількість перших заступників та заступників державних секретарів у міністерствах досить сильно варіювалася.

Водночас також відрізнялась і кількість самих державних секретарів у міністерствах. Наприклад, у Міністерстві палива та енергетики поряд із державним секретарем працював державний секретар з питань вугільної промисловості, а апарат Міністерства промислової політики представляв не тільки державний секретар, але й державний секретар з питань оборонно-промислового комплексу. В Міністерстві закордонних справ працювали державний секретар і державний секретар з питань європейської інтеграції, відповідними питаннями в Мінекономіки опікувалися і державний секретар, і державний секретар з питань європейської інтеграції.

Водночас існували також і інші варіанти розподілу функцій усередині апарату міністерств. Наприклад, у Міністерстві охорони здоров’я за наявності однієї штатної одиниці “державний секретар” існувало 3 його перших заступники в таких комбінаціях: “перший заступник державного секретаря”, “перший заступник державного секретаря - головний державний санітарний лікар”, “перший заступник державного секретаря - голова Державної служби лікарських засобів і виробів медичного призначення”. У Мінфіні державний секретар поділяв свої обов’язки з державним секретарем - головою Департаменту фінансового моніторингу. В Міні-

стерстві внутрішніх справ - двоє з трьох перших заступників і троє із семи заступників державного секретаря очолювали різні управління міністерства. Тобто в таких версіях організації роботи апарату з функціями першого заступника держсекретаря поєднувалася відповідальність за окремі ділянки роботи міністерства.

У даному разі, швидше за все, відтворювалася звична практика запровадження посад у структурах виконавчої влади, коли кількість заступників міністра нормативно не регулюється.

Слід зазначити, що практика введення додаткових посад державних секретарів у тій формі, як це було зроблено, не може бути розцінена як позитивна з ряду причин.

По-перше, сумнівними є правові підстави для цього. Створення кількох посад державних секретарів суперечить Примірному положенню про державного секретаря міністерства, затвердженому указом Президента України № 529 від 14 липня 2001 р., в п. 6 якого встановлено: “Державний секретар має першого заступника та трьох заступників. Президент України з урахуванням специфіки та особливостей діяльності міністерства може встановити іншу кількість перших заступників та заступників державного секретаря”. Виходячи з цього складно не помітити виходу за межі норми Примірного положення, яка не передбачає введення додаткових посад державних секретарів навіть у “специфічних” та “особливих” міністерствах. Таким чином, питання правової легітимності додаткових посад державних секретарів у міністерствах залишилося відкритим.

По-друге, невизначеними залишилися засади розподілу повноважень між кількома державними секретарями. Зрозуміло, що конкретні напрями здійснення нагляду мають виокремлюватися залежно від специфіки міністерського “господарства”. Водночас постали питання щодо преференцій у встановленні порядку реалізації тих особливих повноважень, що їх було приписано державному секретареві в деяких положеннях про міністерства. Адже без відповіді залишалася низка запитань щодо розподілу повноважень та обов’язків державних секретарів. Наприклад, хто з них має очолювати ліквідаційну комісію в разі ліквідації міністерства? Хто виконуватиме функції з управління майном? Кому належить забезпечувати взаємодію апарату міністерства із секретаріатом Кабінету Міністрів? Фактично неможливо було зрозуміти, хто з державних секретарів за що відповідає. Отож виникло потенційне джерело для привнесення суб’єктивізму в порядок наділення когось із державних секретарів якимись повноваженнями.

По-третє, нечіткий розподіл функціональних прав та обов’язків усередині апарату, невизначеність сфер відповідальності створювали зону потенційних конфліктів серед співробітників міністерств та ускладнювали процес прийняття рішень.

Чи були викликані ці доволі різкі розбіжності в організаційній структурі міністерств їхньою специфікою, чи це стало наслідком якихось інших причин, залишається тільки здогадуватися. Сьогодні ж доводиться констатувати, що відсутність нормативних документів, які б регламентували кількість перших заступників та заступників державних секретарів, справила на оптимізацію організаційної структури центральних органів виконавчої влади негативний вплив.

Для порівняння на рис. 10 наведено організаційну структуру центрального апарату Міністерства фінансів ФРН (2003 р.). Як показано на схемі, у структурі німецького міністерства передбачена наявність кількох державних секретарів: троє з них курирують адміністративну складову, а двоє опікуються політичною сферою. До слова, кількість державних секретарів і парламентських державних секретарів

установлюється відповідно до обсягу завдань, що їх вирішує міністерство. Наприклад, у федеральному Міністерстві охорони здоров'я та соціального захисту є два парламентських державних секретарі і два державних секретарі, а, скажімо, в Міністерстві довкілля, охорони природи і безпеки реакторів - два парламентських державних секретарі і один державний секретар, у Міністерстві юстиції діяльність міністра забезпечують дві особи - парламентський державний секретар і державний секретар. Отож суть проблеми полягає не в недопущенні створення кількох рівноправних (горизонтального рівня) посад.

Наголошуємо на принциповій відмінності розробленої німецькими управліннями структурно-функціональної схеми організації міністерства, якою є прозорий, зрозумілий і міністрові, і громадянам, і, що головне, самим співробітникам зміст функціональних обов'язків державних секретарів і порядок їх здійснення. Для порівняння на рис. 11 наведено структуру Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України на період 2003 р.

Рис. 10 Організаційна структура центрального апарату Міністерства фінансів ФРН (2003 р.)

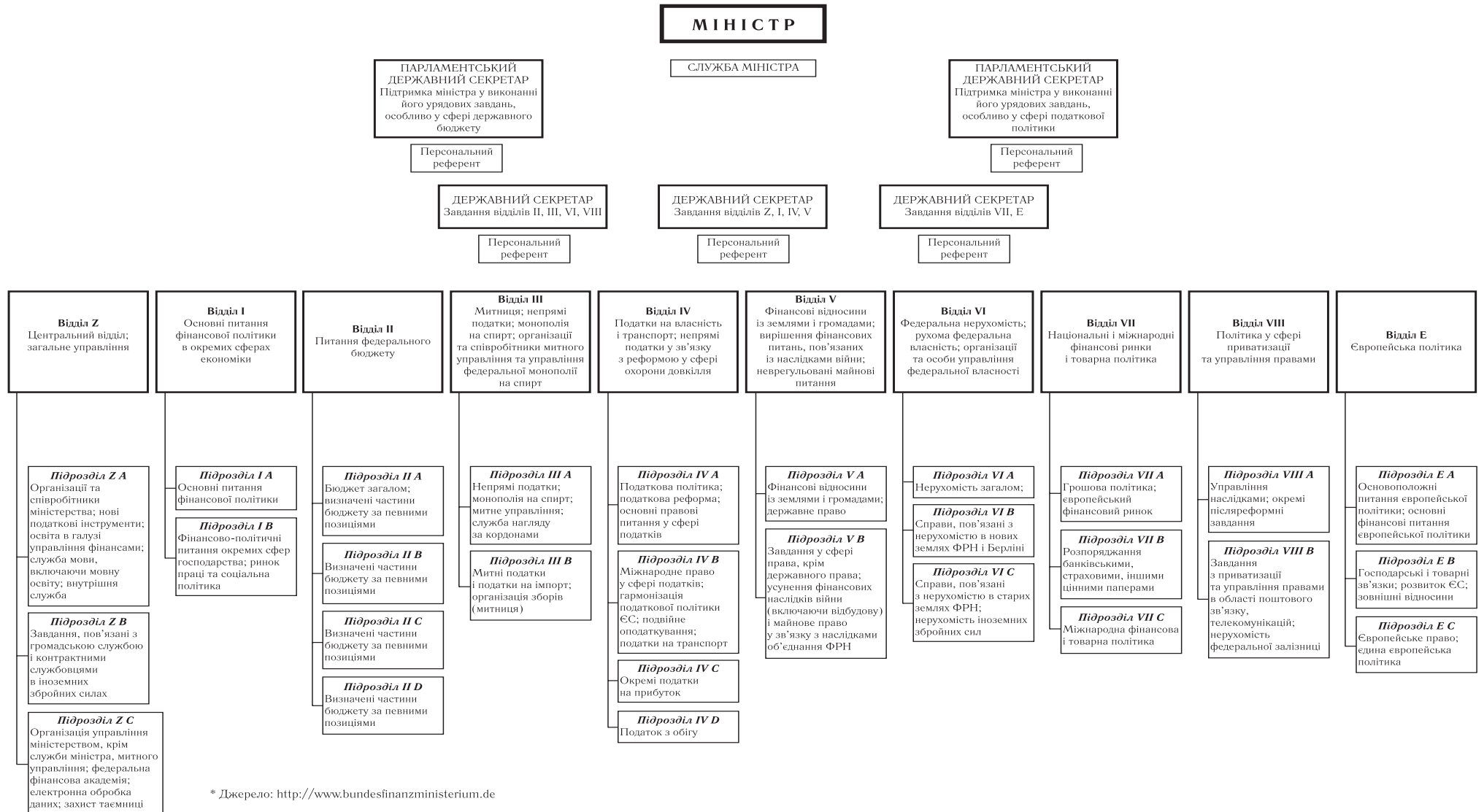


Рис. 11 Структура Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції (2003 р.)



\* Координація діяльності всіх підрозділів міністерства у визначених питаннях (через заступників державного секретаря).  
Джерело: <http://www.me.gov.ua>



Таким чином, для подальшого розвитку інституту державних секретарів було б доцільно нормативно закріпити необхідність визначення окремих напрямів роботи для кількох державних секретарів у кожному з міністерств. Такий підхід дав би змогу чітко розподілити і регламентувати сфери компетенції кожного з них, окреслити напрями діяльності міністерства, якими вони опікуються. Один із них міг би на додаток мати повноваження керівника апарату, але цей момент також слід було б виокремити в положенні про міністерство.

*Порядок призначення і звільнення державного секретаря міністерства, його першого заступника і заступників.* Згідно з указом глави держави від 29 травня 2001 р. державного секретаря, його першого заступника і заступників призначав на посаду Президент за поданням Прем'єр-міністра України і звільняв з посади глава держави. При цьому державний секретар підзвітний і підконтрольний міністрові. У цьому контексті особливих змін у самому порядку призначень і звільнень (а відтак і в системі залежностей) не сталося, адже й до запровадження інституту державних секретарів Президент призначав першого заступника міністра та його заступників. Але, як і в ситуації з установленням повноважень заступників міністра і заступників державного секретаря, міністр виявився фактично усунутим від процедури добору співробітників апарату міністерства. Подання на призначення заступників державного секретаря мав здійснювати сам державний секретар.

Ця позиція викликала чи не найбільше критики з боку експертів, зокрема і тому, що для впорядкування системи призначень і звільнень слід запровадити визнаний усіма експертами принцип формування корпусу вищих державних посадовців виключно на конкурсній основі. При цьому порядок призначення на посаду і звільнення з неї потребує своєї регламентації в законі. Було б більш логічно, якби це була прерогатива не глави держави, а передусім глави виконавчої влади, - і лише після того, як претендент на посаду пройде кадровий конкурс чи складе іспит.

У багатьох державах призначення кандидатур на посади вищих державних службовців здійснює глава виконавчої влади незалежно від того, прем'єр-міністр це чи президент. Як свідчить досвід усіх без винятку демократичних країн, зокрема Великобританії, Німеччини, Естонії та ін., державна служба в них організовується на конкурсних засадах, а претендент затверджується на посаді тільки після висновку комісії. Різниця полягає лише в установленні певних вимог до якостей претендента на посаду та різного роду цензах - освітніх чи вікових. Вимоги, що висувуються, скажімо, в Англії чи Франції, відрізняються ще й залежно від рівня посади, на яку претендує здобувач. В Україні кадровий корпус таких конкурсних комісій може формуватись із співробітників Головного управління державної служби.

Як засвідчила практика, в Україні "конкурс" на посади державних секретарів був негласним, і навколо них часто розгорялися "політичні торги". Як зазначав І.Коліушко: "Запровадження посад державних секретарів було зроблено з багатьма викривленнями, що призвело до негативних наслідків. Призначення на посади робилися в інтересах певних політичних груп, а не за професійною ознакою" [123].

*Термін виконання державними секретарями своїх повноважень.* У різних країнах строк перебування державного секретаря (особи, яка керує апаратом міністерства, на який покладено функцію забезпечення організаційних умов для діяльності міністерства та інституціональної спроможності до вироблення політики) на посаді регламентується по-різному, але в жодній із них він не ставиться у

залежність від політичної кон'юнктури або від перебування на посаді керівника міністерства, уряду чи глави держави.

Лише в Україні була запроваджена норма, згідно з якою державний секретар, його перший заступник та заступники призначалися на посади на строк повноважень Президента України. Такий порядок неприпустимий з різних позицій, але найголовніша серед них - це уможливлення політизації посади державного секретаря й усього адміністративного офісу уряду через прив'язування терміну виконання обов'язків державного службовця до терміну каденції одного із суб'єктів політичного процесу.

В Указі глави держави від 14 липня 2001 р. проявилось прагнення вберегти інститут держсекретарів і від парламентських зазіхань, на що вказує п. 11 Примірного положення про державного секретаря міністерства, згідно з яким "припинення повноважень Кабінету Міністрів України, зміни в його складі не можуть бути підставою для звільнення з посад державних секретарів, їх перших заступників та заступників".

Указ Президента від 29 травня 2001 р. входив у суперечність з рекомендаціями Концепції адміністративної реформи, відповідно до яких керівники апарату міністерств мали призначатись і звільнятися за відповідними рішеннями Кабінету Міністрів.

Щоправда, порядок, який полягав у тому, що державний секретар міністерства призначається на період повноважень Президента, на практиці не витримувався.

За нашими підрахунками, впродовж усього періоду існування інституту держсекретарів було прийнято понад 50 указів про звільнення державних секретарів та їх заступників. Красномовним прикладом може слугувати Міністерство фінансів України, в якому на посаді державного секретаря відбулося 4 кадрових зміни. Традиційна мотивувальна частина звільнень (подеколи обходились і без неї) - "у зв'язку з переходом на іншу роботу". Двоє державних секретарів (у Міністерстві юстиції та Міністерстві фінансів) отримали призначення на посади керівників відповідних міністерств, факт чого засвідчив, по-перше, невитриманість заявленої процедури формування "коаліційного" уряду, а, по-друге, автоматичне переведення державних службовців на рівень "політиків" (міністрів). Звідси випливає, що в чинній системі виконавчої влади статус посади міністра як "політичної" насправді не був наповнений належним змістом, що означало б отримання повноважень щодо розробки державної політики та її реалізації і підкріплювалося б відповідними процедурами призначення, порядку звільнення, політичної відповідальності. Серед необхідних умов, які могли б сприяти перетворенню фігури міністра на політичну, - суспільна зацікавленість у структуризації та стала партійна система.

Привертає до себе увагу й та обставина, що укази Президента встановлювали однакоvu схему призначень як міністрів, так і державних секретарів та їх заступників. Адже фактично в міністерствах створювався "альтернативний" центр впливу. Це стало причиною побоювань, що де-факто із запровадженням інституту державних секретарів створюється можливість формування якогось "паралельного" уряду. Якщо зважити на те, що державні секретарі отримали величезний обсяг повноважень щодо затвердження штатного розпису та кошторису видатків міністерства, призначень на посади і звільнення з посад працівників центрального апарату міністерства та керівників територіальних підрозділів міністерства, а також підприємств, установ і організацій, що входять до сфери його управління, то виявляється, що ці побоювання мали під собою основу.

Постала небезпека формування “уряду в уряді”, оскільки державний секретар міністерства, який отримав повноваження, що загрожували виникненням у міністерстві двовладдя, фактично був залежним від Президента як особи, яка здійснює призначення на політичні посади та звільнення з них.

Конституція 1996 р. чітко регламентувала, що Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України (ст. 115). Таким чином, реалізація цього положення, тобто відставка після чергової президентської виборчої кампанії міністрів (відповідно до Конституції) і водночас зміна державних секретарів та їх заступників (відповідно до указу від 29 травня 2001 р. та Примірного положення про державного секретаря міністерства) цілком могла б порушити систему управління органів центральної виконавчої влади.

## **9.2. Політичний фон запровадження та скасування інституту державних секретарів**

Аналіз політико-правового механізму функціонування інституту державних секретарів буде неповним, якщо обійти увагою політичні умови, які суттєво вплинули на його появу. Аналіз політичного контексту дає змогу зробити припущення, що для ініціаторів прийняття цього указу прагнення вибудувати оптимальну систему розмежування між політичними і адміністративними функціями в системі державного управління не було пріоритетним. Навпаки, деякі обставини свідчать про те, що фактично це була своєрідна форма захисту адміністративної складової від тиску парламенту.

Запровадженню посад державних секретарів передувала резонансна відставка уряду В.Ющенка в 2001 р., яка супроводжувалася мало не парламентською кризою. Причини цієї відставки слід шукати виключно в політичних чинниках суб’єктивного характеру. Зокрема, серед них могло бути зростання рівня популярності Прем’єр-міністра серед населення, що, на думку ініціаторів його відставки, могло неабияким чином вплинути на конфігурацію українського політикуму напередодні проведення парламентської виборчої кампанії 2002 р., а згодом - і президентських виборів 2004 р. Логічно припустити, що ініціатори відставки В.Ющенка розраховували на те, що його відхід від керівництва Кабінетом Міністрів України сприятиме постанові інших впливових суб’єктів політичного процесу. Перебіг подальших подій, зокрема формування блоку “За єдину Україну!”, який уособлював на парламентських виборах 2002 р. виконавчу владу, підтверджує обґрунтованість цього припущення.

Парламентська більшість у Верховній Раді України підтримала відставку Кабінету Міністрів, але, зі свого боку, висунула низку вимог щодо розподілу міністерських посад у новому уряді. За деякими тогочасними повідомленнями, це були подеколи вимоги у формі ультиматумів на кшталт: “Ми голосуємо за відставку, але взамін нам потрібні міністерські портфелі”. У коментарях представників депутатських фракцій і груп це трактувалося як спроба сформуванню “коаліційний уряд”.

У конфліктній політичній ситуації з метою встановлення нездоланного бар’єра перед зазіханнями парламентських фракцій і було використано ідею розмежування політичних і адміністративних посад у міністерствах, а відтак нарешті запроваджено інститут державних секретарів, на необхідності чого неодноразово наголошували західні експерти та автори Концепції адміністративної реформи.

Саме цими підставами й пояснюється те, що політико-правова конструкція цього розмежування містила в собі суттєвий дисбаланс. Як зазначалося вище, згідно з Указом № 345 від 29 травня 2001 р. реальна повнота влади в міністерствах переходила до державних секретарів, а міністр мав усі шанси перетворитися на номінально “політичну”, але фактично декоративну фігуру. Мотиви такої інституціональної новації прочитувалися дуже легко: в результаті виникала фігура безвладного міністра “коаліційного уряду” contra державного секретаря, який набував статусу повновладного господаря міністерства. Як стверджували І.Коліушко та В.Тимошук, “посади державних секретарів міністерств були запроваджені, щоб захистити виконавчу владу від зазіхань парламенту під час формування коаліційного уряду після відставки Кабінету Міністрів В.Ющенка. В усякому разі, саме так пояснив необхідність видання главою держави Указу “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні” від 29 травня 2001 р. представник Президента в Конституційному суді В. Носов під час виступу на слуханнях у справі з приводу неконституційності указу” [213].

Указ про запровадження інституту державних секретарів було підписано водночас з Указом про призначення на посаду Прем’єр-міністра України А.Кінаха. Унаслідок прийнятого рішення депутатські фракції замість посад “повноцінних” міністрів, на що вони розраховували, отримали фактично посадові сурогати.

Але й після запровадження інституту державних секретарів політичні сили намагалися відвоювати власну “квоту” цих посад, що свідчить про те, що учасники політичного процесу розглядали їх саме як вагомі політичні, а не суто адміністративні посади. Подібну думку висловив і тодішній глава Адміністрації Президента В.Литвин, який пояснив затримки із призначеннями на посади держсекретарів тим, що потрібен час для того, щоб “пристрасті вляглися, щоб не розтягли по політичних квартирах ці посади” [196].

Перша спроба розмежування політичних і адміністративних функцій у системі державного управління викликала чимало критичних зауважень з боку аналітиків та політиків.

Наведемо думку Прем’єр-міністра України А.Кінаха, період керування якого Кабінетом Міністрів збігся з цією новацією в системі виконавчої влади. З його погляду, “в Україні крім дуже серйозної системної соціально-економічної проблеми є проблема якості, професійності державної влади” [197]. У зв’язку із цим він відзначив неприпустимість виникнення таких ситуацій, коли з приходом нового прем’єра з’являються дуже серйозні причини для відтоку професійних кадрів з тієї чи іншої галузі.

Позитивним кроком назвав Указ Президента Перший віце-спікер Верховної Ради В.Медведчук. Він підкреслив, що інститут державних секретарів повинен бути регламентований у законі про Кабінет Міністрів та в законі про міністерства і відомства: “Я за те, щоб міністр був політичною фігурою і здійснював керівництво міністерством. Я проти того, щоб у міністерстві було створено два центри керівництва - один політичний, а інший - управлінський. У будь-якому міністерстві повинен бути один центр - політичний, а конкретна політика відомства повинна реалізовуватися через відповідний механізм, яким має бути інститут державних секретарів”. “Прогресивним такий інститут може стати тоді, коли Верховна Рада ухвалить закон, яким замкне на міністрах, крім політичних, функції з управління міністерствами, у тому числі щодо фінансових, бюджетних і кадрових питань”, - наголосив він [198].

“Указ нормальний. Президент зробив правильний крок”, - заявив лідер Народно-демократичної партії В.Пустовойтенко (Прем'єр-міністр України в 1997-1999 рр.). Він був переконаний, що така система державного управління, коли міністри є політичними діячами, а не безпосередніми керівниками своїх міністерств, може працювати ефективніше [198].

З позиції тодішнього віце-спікера С.Гавриша, Указ став “новою спробою підштовхнути розвиток правової реформи”. Парламентар висунув версію про вірогідність запровадження схеми, за якою міністри, які не є державними службовцями, зможуть не здавати депутатських мандатів, якщо вони є депутатами Верховної Ради, звичайно. Разом з тим він указав на низку неузгоджених із законодавством положень указу, а зокрема на те, що визначення міністрів як політичних фігур не відповідає законодавству, а також відзначив надмір повноважень державних секретарів і висловився за законодавче унормування цього інституту [198].

Не настільки позитивно сприйняли нововведення представники лівих і правих партій. Позиція Соціалістичної партії України, висловлена народним депутатом Й.Вінським, полягала в окресленні негативних наслідків запровадження цього інституту. Парламентар охарактеризував його як “державний переворот” і заявив, що результатом стане “запровадження диктатури в Україні”. “Кабінет Міністрів перетворюється на політичну структуру з незрозумілими функціями, а реальна ситуація з управління в державі зосереджується в руках людей, призначених Президентом”, - підкреслив він [199].

Голова партії “Реформи і порядок”, народний депутат В.Пинзеник був упевнений у тому, що запровадження інституту державних секретарів “продовжить серйозні політичні конфлікти, перш за все - конфлікт гілок влади”. На його думку, “з політичної точки зору - це фактично ліквідація інституту Кабінету Міністрів, який стає бутафорією, прикриттям, оскільки вся влада зосереджується в руках Президента”, а з адміністративної - “це параліч роботи уряду, оскільки виникає система подвійних урядів і на рівні Кабінету Міністрів, і на рівні міністерств, це значний крок назад, який призведе до серйозних проблем у кожному органі управління, у кожному міністерстві” [199].

Фракція КПУ, як заявив П.Симоненко, вважала, що визначення політичного статусу міністрів, запровадження посад держсекретарів зі значними повноваженнями і функціями, по суті, “перетворює міністерські портфелі на бутафорію”, адже в такому разі “Кабінет Міністрів стає політичним клубом за інтересами, в якому будуть збиратися на посиденьки міністри-політики, а профільну роботу вестимуть держсекретарі”. Мета указу, як наголосив П.Симоненко, - “формування виконавчої влади, підконтрольної безпосередньо Президенту”. Тому фракція дійшла висновку, що Президент “фактично став Прем'єр-міністром”, а голова уряду Анатолій Кінах - “завклубом з політичних питань” [198].

Кілька партій (у їх числі партія “Реформи і порядок” та Комуністична партія України) заявляли про свою готовність направити подання до Конституційного Суду на предмет відповідності указу Конституції України.

До критики цього указу приєдналися також іноземні консультанти - противники введення інституту державних секретарів. Основний їх аргумент полягав у тому, що подібного дисбалансу повноважень не існує в жодній країні.

Подібну позицію посідали багато політиків, які висловили чимало критичних зауважень щодо суті Указу глави держави “Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні”, а також і сумнівів щодо його права

регламентувати діяльність виконавчої влади (уряду загалом та міністерств зокрема) настільки, щоб запроваджувати цілковито нову структуру, - адже згідно зі ст. 120 Основного Закону України організація, повноваження і порядок діяльності Кабінету Міністрів, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України.

Цією обставиною обумовлювалось і подання 70 народних депутатів до Конституційного Суду з приводу з'ясування відповідності зазначеного указу Основному Закону. В березні 2002 р. відбулося слухання цієї справи в КС. Але рішення Конституційного Суду, яке було оприлюднене лише після скасування главою держави цього інституту, коли проблема втратила свою актуальність, не містило в собі жодних роз'яснень щодо права Президента утворювати нові структури всередині уряду та міністерств і призначати на посади в них тощо.

Указом Президента України "Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади" № 434 від 26 травня 2003 р. [27] інститут державних секретарів було ліквідовано. Натомість відновлювалися посади першого заступника і заступників міністра.

Причини цього рішення слід шукати аж ніяк не в прагненні ліквідувати дисбаланс у повноваженнях держсекретарів. Адже в посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє і зовнішнє становище України в 2002 р." йшлося, навпаки, про наміри зміцнити цей інститут. У пропозиціях до законопроекту щодо внесення змін до Конституції, з якими виступив глава держави, була окреслена чітка позиція щодо закріплення прерогативи призначення державних секретарів за Президентом України, тоді як до повноважень парламенту та Прем'єр-міністра пропонувалося віднести формування складу уряду.

Отже, підстави для скасування інституту державних секретарів лежали в іншій площині. Логічно припустити, що їх слід шукати в тій політичній ситуації, що постала після призначення уряду восени 2002 р. Адже склад Кабінету Міністрів формувався за квотами депутатських фракцій та груп парламентської більшості згідно з так званим договірним пакетом. Механізм формування урядової коаліції не був регламентований чинною Конституцією і законодавством, а базувався на "добрій волі" учасників політичного процесу. Факт формування урядової коаліції був зафіксований в угоді між Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів про співпрацю та солідарну відповідальність, яка, проте, не мала ні юридичної, ні політичної сили.

Мотивувальна частина указу, де говорилося, що скасування інституту здійснюється з метою "забезпечення сприятливих умов для послідовного здійснення в Україні реформи політичної системи та зважаючи на тривале гальмування процесу прийняття законодавчих актів щодо порядку організації та діяльності центральних органів виконавчої влади та статусу їх керівників", суперечила оприлюдненим намірам закладення засад парламентсько-президентської моделі державного устрою, а відтак зміцнення політичного статусу уряду, що виглядало б як логічний крок у здійсненні політичної реформи. Тим більше здивування викликало посилення в тексті указу на гальмування процесу прийняття законів, які регламентують порядок організації та діяльності центральних органів виконавчої влади і визначають статус їх керівників. Адже на той час глава держави вісім разів накладав вето на законопроект про Кабінет Міністрів України.

Скасування посад державних секретарів та їх заступників відбувалося так швидко, що автори указу навіть не потурбувалися про виклад у тексті документа

переконливих аргументів на користь доцільності прийняття цього рішення. Адже як запровадження цього інституту в раніше прийнятих указах, так і його скасування в документі від 26 травня 2003 р. підкріплювалися посиланнями на європейський досвід.

Рішення Президента скасувати інститут державних секретарів викликало хвилю різноманітних коментарів. Звісно, цей крок не був спрямований на реалізацію адміністративної реформи. Очевидно, що задум запровадити інститут держсекретарів у рамках тодішньої системи виконавчої влади зазнав поразки виключно через політичні мотиви.

У цьому плані необхідно згадати атмосферу непрозорості, в якій приймалися відповідні рішення. Адже при введенні цього інституту не було зроблено жодних кроків для обговорення його доцільності. У такий же самий спосіб, без будь-яких роз'яснень, він був і ліквідований. Дивувало, що головним аргументом як на користь введення, так і скасування цього інституту було посилання на "європейський досвід". Більше того, буквально за кілька днів до оприлюднення указу про скасування посад держсекретарів міністерств видавалися чергові накази про призначення на ці посади.

"Нестиковок" у прийнятому рішення було чимало. У цьому плані доречно навести таке спостереження газети "День": "Коли два роки тому, 29 травня 2001 р., Президент підписав указ № 345 про ліквідацію посад заступників міністрів і запровадження інституту держсекретарів, то разом з указом № 529 "Про Примірне положення про Державного секретаря міністерства" і його текстом ці документи мали 9 сторінок дрібного тексту, в якому детально було виписано систему повноважень і функції держсекретарів... Десятки абзаців тих двох указів і Положення дворічної давнини були схожі на будівельні блоки, за допомогою яких ініціатори тієї адмінреформи намагалися спорудити нову систему адміністрування в міністерствах. Новий указ, який одним абзацом ліквідує побудоване за ці два роки, схожий на удар сокирою. Він не містить у собі ніяких детальних пропозицій про те, що повинно прийти на місце відрубаного. Це свідчить або про те, що указ готувався поспіхом, і ніхто не встиг нічого пропрацювати, або ж про те, що метою указу була зовсім не "оптимізація" [316].

Згідно з указом від 26 травня 2003 р. за міністром залишились як обов'язки члена Кабінету Міністрів України, так і особиста відповідальність за розроблення та реалізацію державної політики, спрямування і координацію здійснення центральними органами виконавчої влади заходів з питань, віднесених до його відання. Водночас до повноважень міністра було додано право приймати рішення щодо розподілу відповідних бюджетних коштів на утримання та діяльність міністерства, функцію затвердження структури міністерства, а також штатного розпису і кошторису видатків міністерства за погодженням із Міністерством фінансів України.

Отже, в результаті скасування посад державних секретарів міністр, крім уже наявних обов'язків щодо управління галуззю, отримав право управляти власне апаратом міністерства. Функції, які покладалися на державного секретаря як керівника секретаріату міністерства (що, власне, мало не меті вивільнити міністрові час як основний ресурс для вироблення державної політики в галузі), опинилися під "крилом" міністра.

Цікаво, що жоден із міністрів не заперечував проти додаткових обов'язків і не нарікав на них. Тож, мабуть, обов'язок щодо управління фінансовими, кадровими, матеріальними та організаційними ресурсами міністерства є радше бажаним і шуканим правом керівника міністерства. Логічно припустити, що однією з причин

скасування інституту держсекретарів було прагнення зняти з них значні функції з управління і зрештою відновити жорстку ієрархію підпорядкування в центральних органах влади. Відтак у міністерствах повернулися до одноосібного порядку прийняття рішень, й адміністративна система засвідчила певну міцність.

Спосіб скасування інституту державних секретарів, як і процедура його запровадження, вкотре підтвердив той факт, що роль одного з найсуттєвіших чинників впливу на організацію системи державного управління в Україні відіграє політичний процес, що не може вважатися достатнім і необхідним ґрунтом для трансформацій в уряді.

Унаслідок ліквідації інституту державних секретарів система виконавчої влади отримала ін'єкцію чергової дози невизначеності, що стало кроком назад на шляху здійснення адміністративної реформи, не говорячи вже про те, що було створено підстави для політизації посад у системі державного управління.

У цьому плані важливою є думка особи, якій довелося безпосередньо працювати в умовах нового інституту державної служби, а саме Прем'єр-міністра України в 2001-2002 рр. А.Кінаха, який указав на загрозу політизації системи державної служби і дестабілізації роботи уряду. Він назвав скасування інституту "прикладом некомплексного підходу до політичної реформи" і зазначив, що "несподівана зміна їх (державних секретарів - Авт.) статусу на противагу висловленим раніше аргументам, без серйозного аналізу, дискусії, створює хаос і знижує професійність усієї вертикалі виконавчої влади. Ми створюємо загрозу, що до наявної проблеми узгодженості дій уряду, де міністри делеговані політичними партіями і групами з подеколи різними інтересами, ми ще додамо подібну ситуацію на рівні заступників міністрів" [208].

Скасування інституту державних секретарів зайвий раз засвідчило, що міркування щодо використання поточної політичної кон'юнктури залишаються пріоритетними для тих кіл, які відіграють вирішальну роль у процесі прийняття рішень. Вплив політичного моменту на організацію системи державного управління не може вважатися достатнім і необхідним ґрунтом для трансформацій.

Не випадково, що це рішення було розцінено в мас-медіа саме як кон'юнктурний демарш, спрямований на отримання додаткових преференцій. Реалізації цього задуму сприяла відсутності належної правової бази для забезпечення регламентації діяльності інституту державних секретарів та половинчаті заходи з запровадження такої моделі державного управління, за якої саме в уряді зосереджено політичні важелі формування та реалізації державної політики.

Визнана Концепцією адміністративної реформи в Україні необхідність перетворень в організації системи державного управління стикнулася з хаотичним і доволі суб'єктивним підходом до здійснення трансформацій. Спосіб практичної реалізації положень Концепції переважно зумовлювався ставленням окремих осіб до самих потреб реорганізації та можливістю вплинути на цей процес, у той час як будь-якій спробі втручання в діяльність механізму урядування має передувати усвідомлення принципів ефективної організації влади та обґрунтування доцільності змін.



## Розділ 10

### Розмежування політичних і адміністративних функцій у діяльності уряду - шлях до підвищення ефективності державного управління

#### 10.1. Зарубіжний досвід функціонування державних політичних посад

Потреба в заповненні лакуни, що існувала в умовах відсутності інституціоналізованого розмежування між адміністративними і політичними складовими, як кажуть, “по той бік свідомості”, постійно відчувалася суб’єктами управлінського процесу, що, у свою чергу, привело до наповнення її перехідними організаційними формами.

Наприклад, до числа таких перехідних організаційних форм можна віднести створення консультативних рад з представників уряду і парламенту. Виступаючи 5 червня 2001 р. на погоджувальній раді керівників фракцій і груп Верховної Ради України, Прем’єр-міністр А.Кінах запропонував створити консультативну раду, яка б об’єднувала Прем’єр-міністра, відповідальних представників уряду, керівництво Верховної Ради, керівників депутатських фракцій і груп для здійснення спільного моніторингу законопроектів. Тоді ж було запропоновано ввести окрему посаду представника уряду у Верховній Раді. Згодом, 14 червня, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів № 241 “Про утворення Консультативної ради з питань співробітництва Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України” таку структуру під співголовуванням Прем’єр-міністра А.Кінаха і Першого віце-спікера В.Медведчука було започатковано.

Попри певні позитивні результати роботи в напрямі узгодження роботи уряду і парламенту ця рада лише зовні нагадувала структуру, покликану встановити рівновагу між політичною й адміністративною складовими. Не дивно, що така форма не спромоглася зняти велику кількість суперечностей, що незабаром і виявили себе під час відставки уряду А.Кінаха, який не зумів здобути достатньої підтримки в парламенті.

Такою ж самою сумнівною виглядала ідея ввести до складу Кабінету Міністрів “3-4 посади державних секретарів провідних міністерств”, яка була озвучена в Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 р.” [36, с. 33]. Ініціатори такої пропозиції надавали державним службовцям право вирішувати політичні проблеми, що є неприпустимим з огляду на логіку політичного розвитку. Відсилка до поняття “провідні міністерства” потенційно містила в собі конфлікт інтересів, оскільки, по-перше, цей термін жодним чином не розкривався в чинному законодавстві, а по-друге, він означає, що якісь міністерства, а відтак і сфери суспільного життя, можуть виявитися для уряду другорядними.

Доводиться констатувати, що поширена установка щодо “належної організації взаємодії уряду з парламентом”, так само, як і постійні пошуки “парламентської підтримки уряду”, отримає змістове наповнення тільки в тому разі, якщо зміниться сама архітектура побудови державної влади та системи політичної відповідальності.

Головною передумовою інституціональної спроможності політичної складової державного управління вбачається набуття міністром статусу політичного державного діяча. В Україні ж попри декларований статус, який за указом від 15 грудня 1999 р. отримали члени уряду - Прем’єр-міністр України, Перший віце-прем’єр-міністр, віце-прем’єр-міністри та міністри, - не було ні внормовано порядку

призначення на посади та звільнення з посад політичних державних посадовців, ні визначено механізму їхньої політичної відповідальності, ні встановлено правових засад проведення політики тієї суспільної сили, що делегувала міністра до уряду.

Навіть після запровадження інституту державних секретарів міністри залишилися фактично державними службовцями, адже не було передбачено створення відповідної ресурсної бази для виконання ними політичних функцій.

Водночас є підстави стверджувати, що найближчим часом на порядок денний стане проблема унормування так званого “політичного офісу”, тобто спеціальних структурних підрозділів, на які покладаються обов’язки щодо забезпечення виконання членами уряду та міністрами політичних функцій. Сьогодні дещо схожі функції покладаються на патронатну службу. Статус працівників цієї служби нічим не відрізняється від статусу державних службовців за тієї відмінності, що вони мають забезпечувати виконання політичних функцій свого керівника. Але за існуючим негласним порядком вони, як правило, “приречені” на звільнення в разі відставки або уряду, або свого безпосереднього керівника.

Водночас формування так званого “політичного офісу” пов’язано з чітким розмежуванням статусу професійних державних службовців, державних службовців, призначених парламентом і Президентом, і службовців, що працюють на політиків у період виконання ними виборних повноважень.

Як відзначалося вище, на державних секретарів міністерств відповідно до їхніх повноважень, визначених Примірним положенням про державного секретаря міністерства, покладалася обов’язки із забезпечення політичної діяльності міністра, що не можна визнати припустимим. Так, відповідно до п. 7 Примірного положення державний секретар мусив “забезпечувати вирішення питань, що виникають у взаємовідносинах апарату міністерства з Адміністрацією Президента України, апаратом Верховної Ради України, іншими державними органами і належать до їх відання”. Згідно з п. 6 положення у разі відсутності міністра державний секретар міг доповідати за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України законопроекти та інші питання на пленарних засіданнях Верховної Ради України, а також брати участь у заходах, що проводяться Президентом України та Кабінетом Міністрів України.

Для виходу із цієї ситуації, коли на державного службовця покладалася суто політичні функції, пропонувалося створити посаду “політичного” заступника міністра (або віце-міністра). Однак далі пропозицій ця справа не рушила, і доволі часто траплялось так, що суто політичними питаннями, наприклад, налагодженням роботи із профільними комітетами Верховної Ради, займався державний службовець, який не може бути визнаний носієм таких повноважень.

Отже, функціонування інституту державних секретарів передбачало можливість виконання державним службовцем суто політичних функцій, що є неприпустимим з огляду на принципи державної служби, які полягають, зокрема, в неполітичності, позапартійності тощо.

У проаналізованих вище нормативних документах отримало наочний вираз зміщення політичного аспекту в площину інтересів та завдань, що мають реалізовуватися державними службовцями управлінського гатунку. Аналізуючи набутий досвід запровадження посад державних секретарів, слід зробити належні висновки на майбутнє і забезпечити умови для деполітизації посад державних службовців такого високого рангу.

У цьому плані корисно проаналізувати зарубіжний досвід функціонування державних політичних посад. У деяких європейських країнах аналогічна посада існує, але вона є невід'ємною складовою інституту політичних посад у системі виконавчої влади.

У Німеччині уряд структуровано таким чином, що фігура політика, який стає міністром, “замикає” на собі прийняття рішень на рівні міністерства. А допомагають йому в розробці та проведенні державної політики державні секретарі двох типів - державний секретар, якому підпорядковується адміністративний офіс, і парламентський державний секретар, який є невід'ємною складовою інституту політичних посад у системі виконавчої влади (див. рис. 10).

Державним секретарем тут стає особа, яка пройшла сходинками державної служби, і до кола її завдань входить координація роботи спеціалізованих підрозділів міністерства відповідно до законодавства, тоді як парламентський державний секретар - цілковито політична фігура. Він втрачає свою посаду разом із втратою мандата міністром або ним самим, оскільки, як правило, парламентський державний секретар у міністерстві, як і сам міністр, - теж член Бундестагу, хоча це й не обов'язково. (Наприклад парламентський державний секретар Міністерства юстиції ФРН є на відміну від міністра членом парламенту.) Крім того, він може бути звільнений з посади міністром, але для цього мають існувати вагомі підстави, тому що на таку посаду міністр запрошує однопартійця чи близьку за політичними поглядами людину.

Парламентський держсекретар передусім є особою, яка зв'язує міністерство і парламент. У його обов'язки входить відвідання всіх засідань комітетів, усіх пленарних засідань парламенту, де йдеться про його міністерство, та представлення позиції міністра. Парламентський державний секретар повністю від свого імені представляє міністра, відповідає на запитання депутатів і т. ін. Окрім того, всі зовнішні зв'язки міністерства - це також прерогатива парламентських секретарів.

Розглянемо, яким чином організовано політичний офіс міністра в Угорщині - країні, яка досягла значних успіхів у створенні дієвої виконавчої й законодавчої влади. Тут політичний державний секретар - “представник однієї з партій урядової коаліції, як правило, тієї ж, що й міністр. Таким чином, вони є однопартійцями й однодумцями. Його затверджує за поданням прем'єр-міністра (після погодження з міністром) президент. Процедура звільнення з посади аналогічна призначенню” [363, с. 14].

“Політичний держсекретар забезпечує зв'язок міністерства з парламентом і представляє відомство на засіданнях Державних Зборів, має право виступати від імені міністерства на засіданнях парламенту та парламентських комісій. Цей урядовий чиновник координує співпрацю міністерства з депутатами парламенту, партійними фракціями, партіями, що не ввійшли в парламент, і громадськими організаціями. На час відсутності міністра його заміщає політичний державний секретар, у тому числі й на засіданнях уряду, але без права вирішального голосу. Повсякденною роботою міністерства керує адміністративний державний секретар, який є фахівцем” [363, с. 14].

Існує своєрідний інститут парламентських секретарів і у Великобританії, де уряд відіграє політично-адміністративну роль. Такий інститут у даній країні є тим більше необхідним, що в ній останнім часом стала поширеною практика делегування функцій створення законів від парламенту до уряду. В цій країні уряд, який спирається на більшість у парламенті, отримує повноваження на видання актів, що

мають силу закону, самостійно визначаючи ступінь важливості і терміновості документа.

В Угорщині факт затвердження на посаді політичного державного секретаря, здійснений президентом, не несе того політичного смислу і не зумовлює тієї залежності кандидата від глави держави, як це було в Україні. Підпис президента в даному разі - данина формальній процедурі, оскільки уряд Угорщини формується парламентом. “Політичних” секретарів призначає і звільняє глава уряду, а тому порядок звільнення парламентського державного секретаря в цих країнах суттєвим чином відрізняється від аналогічної процедури в Україні - відставки міністра Кабінету Міністрів у зв’язках з Верховною Радою та перших заступників міністрів у зв’язках з Верховною Радою.

Звернемо увагу на те, що не в усіх країнах вважають за потрібне створювати політичний офіс міністра. Наприклад, закон Естонії “Про уряд” за наявності в ньому положень щодо унормування діяльності державного секретаря уряду та державних секретарів міністерств, яких призначає і звільняє прем’єр-міністр республіки, не передбачає якихось особливих політичних посад у виконавчій системі влади.

## **10.2. Порядок денний впровадження політико-правових засад для підвищення ефективності діяльності уряду**

Підвищення ефективності виконавчої влади потребує передусім створення належних політико-правових засад. Одним із пріоритетів у цій справі є побудова гармонічної функціональної структури між політичною та адміністративною складовими в державному управлінні.

Місце та роль у державному управлінні політичної складової є предметом непростих дискусій у середовищі політиків і експертів. Коло основних питань у цих дискусіях торкається визначення “дислокації” політичної складової в прийнятті державно-управлінських рішень. Конкретні форми розміщення політичної складової виконавчої влади залежать від історичних та соціокультурних традицій суспільства. Але незважаючи на різноманіття світових політичних систем політична складова завжди чітко визначена у виконавчій системі влади незалежно від того, чи її очолює президент, формуючи її структуру та, відповідно, несучи основний тягар політичної відповідальності за діяльність свого кабінету (як у США), чи главою виконавчої влади є прем’єр-міністр (як у Великобританії, Угорщині та Німеччині), де парламент формує уряд, визначає і схвалює напрями його діяльності на основі коаліційного партійно-політичного представництва.

Українське суспільство дійшло до такого якісного етапу розвитку, коли здійснення державного управління вже неможливе без залучення політичної складової. Консервація ситуації, за якої політична і адміністративна складові існували, образно кажучи, в різних площинах, не маючи міцних політико-правових зв’язків, загрожує виникненням край негативних наслідків для подальшого поступу.

В існуючій конструкції політичної системи України немає місця державному управлінню, здатному реалізовувати державну політику і не бути залежним при цьому від політичної кон’юнктури. Виконавча влада потерпає від нескінченних політичних корекцій, коли після чергової виборчої кампанії система державного управління стає або призом для переможців, або жертвою, коли органи управління

розподіляються політичними групами на сфери впливу на підставі результатів нелегітимних політичних домовленостей.

Ключовою умовою вирішення зазначених проблем має стати розвиток механізму формування уряду згідно з реалізацією принципу політичної відповідальності.

Головною ланкою реалізації принципу політичної відповідальності виступає механізм формування виконавчої влади. При цьому, не суть важливо, йдеться про президентську форму правління, за якої президент країни очолює виконавчу владу, чи про парламентську, коли “організатором” і “куратором” виконавчої влади є парламент. В обох випадках якість взаємодії виконавчої і законодавчої владних гілок визначається наявністю ефективного державного управління, головним завданням якого є реалізація цілей, сформованих у процесі набуття владою легітимності.

Система, яка склалася в Україні, дає змогу лише фрагментарно запровадити зазначені вище умови повною мірою. Згідно з оновленою Конституцією 2004 р. уряд формує парламентська коаліційна більшість за результатами парламентських виборів. Водночас законодавчо недостатньо сформований механізм, який застосовується при призначенні на посади та звільненні з посад членів Кабінету Міністрів, який містив би реалізацію вимог щодо політичної відповідальності. За оновленою Конституцією членів уряду призначає парламентська коаліція, водночас існування так званої “президентської квоти” у складі Кабінету Міністрів сприяє збереженню неоднорідності уряду. Президент визначає міру відповідальності тих міністрів, яких він призначає за оновленою Конституцією, але, не будучи главою виконавчої влади, Президент де-факто має легітимне право здійснювати власну політику, опосередковано пов’язуючи її з парламентом.

Отже, на порядку денному стоїть завдання позбавити систему державного управління цього конфлікту легітимності, змінивши чинний механізм формування вищого органу виконавчої влади через подальший розвиток коаліційного принципу формування уряду.

Механізм призначення уряду є невід’ємною складовою його політико-правового статусу, а відтак і характеру функціонування в державному управлінні. Саме в механізмі призначення має бути закладена оптимальна модель поєднання адміністративних і політичних складових у діяльності уряду, а відтак і його політичної відповідальності.

Оновлена Конституція 2004 р. впроваджує парламентсько-президентську форму призначення уряду, коли парламентська коаліція пропонує кандидатуру Прем’єр-міністра для схвалення Президенту. Згодом Прем’єр-міністр представляє на затвердження парламентській більшості кандидатури міністрів. В оновленій Конституції міститься низка позитивних положень, які сприяють підвищенню як відповідальності уряду, так і визначеності політичної складової. Зокрема, це норми, що передбачають складання повноважень Кабінетом Міністрів перед новообраною Верховною Радою, підвищення ролі Верховної Ради у формуванні Кабінету Міністрів та про відповідальність уряду перед парламентом.

Водночас Конституція 2004 р. містить багато положень, які вносять функціональний дисбаланс у роботу виконавчої влади і закладають умови для інституційних конфліктів.

Конституцією передбачено внутрішньо суперечливий порядок формування Кабінету Міністрів, коли одна частина членів уряду (міністр оборони, міністр закордонних справ) призначаються Верховною Радою за поданням Президента, а інша - за поданням Прем’єр-міністра. Така норма здатна підірвати основи діяльності

уряду як єдиного і цілісного органу та забезпечує мінімальний вплив Кабінету Міністрів на сферу оборони і закордонних справ. За висновками експертів, такий підхід суперечить конституційній практиці демократичних країн. Як зазначається у висновках Венеціанської комісії, “Процедура внесення кандидатур та відмінності в статусі (членів) такого важливого політичного органу, як Кабінет Міністрів, викликають занепокоєння стосовно необхідної згуртованості Кабінету та реалізації його політики, особливо в умовах специфічного контексту української політичної системи, де відносини між Президентом та Прем’єр-міністром інколи стають гостро суперницькими” [131]. Міжнародні та українські експерти, даючи висновки щодо проекту конституційних змін, справедливо попереджали, що ця норма може спровокувати інституційний конфлікт, що згодом і підтвердилося у так званій війні Секретаріату Президента і Секретаріату Кабінету Міністрів України впродовж 2006-2007 рр.

Наступна норма, яка не сприяє зміцненню системи державного управління, полягає в тому, що Прем’єр-міністр України, інші члени Кабінету Міністрів України мають право заявити Верховній Раді України про свою відставку, а не (як того вимагає логіка організації виконавчої влади) Президентові як главі держави, чи Прем’єр-міністру як керівникові вищого органу виконавчої влади. Цією нормою мінімізується інституційна самостійність глави держави. Як стверджується у висновках Національної комісії із зміцнення демократії та верховенства права, парламентсько-президентська форма правління, обмежуючи повноваження Президента, не повинна позбавляти його можливості впливати на політичний процес. Статус Президента як глави держави надає йому право виступати вищою інстанцією в кризових ситуаціях. Нові конституційні положення, згідно з якими Кабінет Міністрів відповідальний не лише перед Верховною Радою, але й перед Президентом України (ч. 2 ст. 113 Конституції України) покладають на главу держави обов’язок брати участь у прийнятті відставки уряду. Загроза одноосібного звільнення без обов’язкового отримання згоди від іншого політичного суб’єкта ставить членів Кабінету Міністрів у цілковиту залежність лише від парламентської більшості, що в українських умовах зумовлюватиме їхню “лояльність” до окремих лобістських груп народних депутатів [131].

Цінність парламентського принципу формування уряду в жодному разі не може пов’язуватися лише з тим, що представникам тієї чи іншої політичної сили “гарантовано” місце в складі Кабінету Міністрів. В іншому разі такий спосіб формування урядової “коаліції” радше нагадуватиме “розподіл пирога” після перемоги на виборах. Парламентський шлях формування уряду має сенс тільки в тому разі, якщо завдяки цьому скорочуватиметься розрив між якісними політичними програмами розвитку і якісним державним управлінням. Тобто, образно кажучи, має бути взаємна готовність до зустрічі, з одного боку, політичної програми, яка була схвалена громадянами під час виборів і набула статусу легітимності, що уособлює суб’єкт політичного процесу. З другого - адміністративна система, інституціонально здатна до адаптації нових суспільних тенденцій та до реалізації стратегічних програм.

Механічне ж застосування парламентського принципу формування уряду не призведе до якісного поліпшення його діяльності, якщо його впровадження не супроводжуватиметься новими управлінськими технологіями. В протилежному разі суперечки та конфлікти в парламенті автоматично “перекочують” у вищий орган виконавчої влади, що спричинить виникнення так званого феномена

“парламентаризації виконавчої влади”, що аж ніяк не сприятиме підвищенню ефективності його роботи.

Наступною правовою умовою для підвищення якості державного управління є його деполітизація, що передбачає відокремлення впливу політичного процесу на функціонування адміністративної вертикалі. Деполітизація означає те, що державні службовці в адміністративній роботі повинні бути нейтральними і не керуватись своїми політичними переконаннями при виконанні своїх повноважень. Мета деполітизації виконавчої влади полягає у створенні адміністративної системи, яка б у своїй діяльності керувалася виключно чинним законодавством і була позбавлена від впливу ситуативних інтересів політичних сил. Реалізація принципу деполітизації також означає створення механізму, який гарантує захист державних службовців від руйнівного впливу політичної кон’юнктури. Зокрема, деполітизація державної служби повинна гарантувати державним службовцям просування по кар’єрних сходах виключно на засадах професіоналізму.

Для України деполітизація державної служби є вкрай важливою, оскільки після впровадження парламентсько-президентської моделі система державного управління зазнала руйнівного втручання через реалізацію впродовж 2005-2006 рр. так званого “квотного принципу”, коли керівні посади розподілялися між політичними силами-переможцями президентських та парламентських виборів. Розподіл адміністративних посад виключно з політичних міркувань або політичної лояльності не забезпечує того, що при виборі конкретних кандидатур вирішальну роль відіграють їх здібності, професійні навички та компетентність. Негативним наслідком такого стану справ є те, що він деструктивно впливає на кар’єру службовців нижчих рівнів, нівелює стимули до професійного зростання та робить їх заручниками політичної кон’юнктури.

В інституційному вимірі деполітизація потребує чіткого розмежування посад, які є політичними, тобто які обіймають посадовці, призначені з політичних мотивів, і адміністративними, які обіймають професійні державні службовці. Таким чином, деполітизація державної служби закладає умови збереження професіоналізму державної служби.

Для реалізації зазначених умов із системи державної служби мають бути виключені державні політичні посади, до яких належать посади членів Кабінету Міністрів України, заступників міністрів, голів обласних державних адміністрацій, а також посади “політичних службовців”, тобто працівників, з яких формуються патронатні служби, і які приймаються на роботу без конкурсного відбору на час перебування політичного діяча на посаді. Натомість, державними службовцями повинні залишитись ті працівники, що обіймають адміністративні посади і діяльність яких пов’язана з виконанням організаційних функцій.

Прийняття парламентсько-президентської моделі поставило на порядок денний питання повернення до досвіду впровадження та функціонування інституту державних секретарів. Нова модель державного устрою створює належні політико-правові умови для реалізації цієї форми розмежування політичних та адміністративних функцій у державному управлінні. За консолідованою думкою експертів, позитивний потенціал парламентсько-президентської форми неможливо реалізувати без всебічного впровадження інституційного та функціонального розмежування політичної й адміністративної складових у державному управлінні [див. 179; 217]. Вкажемо основні новації, які варто впровадити в цьому руслі.

Виходячи із завдань інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій керівництво Секретаріатом Кабінету Міністрів має

здійснювати державний службовець, який забезпечував би інституційну спадковість і стабільність роботи урядового апарату. Призначення та звільнення керівництва урядового апарату не повинно залежати від політичної кон'юнктури і змін у персональному складі Кабінету Міністрів України.

Цей принцип розмежування політичної та адміністративної складових необхідно продовжити до рівня міністерств. Це означає, що міністру як політичній посаді необхідно надати відповідну підтримку у вигляді політичного заступника і “офісу міністра” для реалізації політичних функцій. Адміністративні та організаційні функції управління в міністерствах повинні бути закріплені за державними секретарями, які за статусом мають належати до вищих державних службовців. До їх компетенції повинні бути віднесені питання управління персоналом та організації роботи міністерства, вирішення майнових та фінансових питань роботи міністерства. Призначення та звільнення державних секретарів не повинно залежати від політичних уподобань міністра і не пов'язуватися із призначенням та відставкою міністра.

Серед заходів, спрямованих на підвищення ефективності системи управління, особливу роль відіграє зміна механізму вироблення політики.

Уряд визначається чинною Конституцією “вищим органом у системі органів виконавчої влади”, тобто на нього покладено функцію вироблення та реалізації державної політики в системі виконавчої влади. Таким чином, уряд є, передусім, політичним органом, який відповідає за провадження державної політики. Водночас він є і вищою адміністративною структурою, яка спрямовує діяльність нижчих ланок бюрократичної системи - міністерств та регіональних адміністративних органів [2].

Виходячи з цього пріоритетним напрямом діяльності уряду має бути розробка стратегічних програм соціально-економічного розвитку суспільства, тоді як адміністрування рішень та реалізацію управління належить делегувати нижчим ланкам виконавчої системи.

Проте аналіз діяльності уряду свідчить, що ця вимога не виконується. Урядові структури переобтяжені другорядними поточними проблемами, які мають бути делеговані нижчим ланкам адміністративної системи. В такій ситуації вироблення та здійснення стратегічних проектів розвитку виявляється питанням другорядним на тлі розв'язання поточних адміністративних та господарських проблем. Аналіз діяльності уряду свідчить, що питання “ручного” втручання в економічні процеси було і залишається головним чинником впливу на соціально-економічне середовище. Під тиском дрібних поточних справ уряд не здатний приділити належну увагу вирішенню стратегічних питань державної політики. Якщо проаналізувати ті рішення, які приймаються урядом, то виявиться, що більшість із них є суто адміністративними або господарськими, водночас, питанням державної політики не приділяється достатньо уваги. У членів Кабінету Міністрів немає достатнього часу для вирішення питань, що є політично важливими для країни.

Як приклад доцільно навести дані обстеження прийнятих Кабінетом Міністрів у 2000 р. документів, яке було проведено Агентством гуманітарних технологій. За його висновками, впродовж 2000 р. 45% від загальної кількості рішень мали адміністративний характер (звільнення, призначення, нагородження, присвоєння рангів, відрядження), 32% стосувалися поточних питань, 11% - внесення змін у постанови КМУ, 3% - створення інституцій, 3% - вжиття заходів, 2% - надання коштів, 1% - прийняття програм та концепцій, 1% - визначення постанов КМУ, що втратили чинність, 1% - затвердження переліків, 1% - схвалення і подання на ратифікацію [283].



Такий стан справ свідчить, як вказується у “Зеленій книзі. Реформа публічної адміністрації в Україні”, підготовленій Національною радою з питань державного управління та місцевого самоврядування (2006 р.), що в уряді не розмежовано функції вироблення політики та її впровадження. Як наслідок, “державні комітети (служби)” та “урядові органи державного управління”, що повинні займатися впровадженням політики, часто займаються і її виробленням. Наприклад, Державна податкова адміністрація, а не Міністерство фінансів є основним розробником Податкового кодексу. Разом з тим міністерства, замість того щоб займатися виробленням політики, часто займаються невластивими їм зовнішнім адмініструванням: різного роду реєстраціями, видачею ліцензій, дозволів і т. ін. Результатом цього є як неякісне адміністрування, так і неякісна державна політика [179].

За існуючої системи організації виконавчої влади Кабінет Міністрів України та міністерства здійснюють безпосереднє адміністрування практично всього спектра державної політики, що позначається як “ручне управління”. У міністерствах поєднані функції вироблення політики, виконання програм і одночасно контролю за їхнім впровадженням. Такий розподіл функцій та повноважень всередині виконавчої влади не є ефективним з точки зору державного управління, оскільки не дає змоги політичному керівництву концентруватися на виробленні політики, контролі за її впровадженням та досягати цілей, заявлених у партійних програмах.

Відтак головна зміна, яка має відбутися в діяльності КМУ для підвищення ефективності системи державного управління, стосується перенесення зусиль уряду з управління економікою на сферу формування та впровадження державної політики. Для цього уряд має максимально позбутися адміністративних та господарських функцій і набути статусу дієвого політичного органу.

Наступним напрямом зміни механізму вироблення політики має стати інституційне розмежування функцій вироблення політики та контролю за її виконанням від процесу впровадження. Для реалізації цієї вимоги доцільно внести корективи в організацію роботи міністерств, які мають стати центром вироблення державної політики та наглядом за її впровадженням в конкретних сферах економічного та соціального життя суспільства. Для цього в структурі міністерств необхідно розмежувати адміністративні й політичні функції. Зокрема, відділити від міністерств структурні підрозділи (агенції, інспекції, служби), що повинні реалізовувати прийнятну політику, займатися адмініструванням державних програм та наданням управлінських послуг.

Також потребують змін процедури, згідно з якими міністерства готують рішення. На порядку денному стоїть завдання створення чіткого регламенту діяльності уряду та міністерств, де були б формалізовані процедури аналізу політики, оцінки альтернативних варіантів рішень, процедури розгляду пропозицій зацікавлених сторін, сформовані стандарти конкретних процедур прийняття рішень, особливо в частині моніторингу та контролю за результативністю впровадження урядової політики.

У державному управлінні попри гучні декларації так і не набула поширення практика залучення громадськості до формування політики. Зазвичай таке залучення відбувається у суто ритуальній формі на останньому етапі процесу вироблення політики, коли остаточне рішення вже сформоване. Урядові структури майже ніколи не прагнуть пояснити, які варіанти рішень розглядалися, і з яких міркувань обрано саме цей варіант рішення. Через це діалог з громадськістю, як правило, існує у формі критики дій уряду.

Перешкоджає становленню ефективної адміністративної системи й незадовільний рівень стратегічного планування державної політики, з яким пов'язується розробка концепцій подальшого розвитку базових сфер життя суспільства. Істотною ознакою високого рівня стратегічної культури державної політики є, з одного боку, встановлення діалогу між державними стратегічними програмами і програмами партійно-політичних угруповань, уміння своєчасно визначати зміст тих викликів, які формуються в контексті історико-культурної ситуації, а з другого - вміння мобілізувати завжди обмежені ресурси суспільства для досягнення визначеної мети.

На жаль, останні виборчі кампанії засвідчили, що український політичний істеблішмент робить лише перші кроки в цьому напрямі. У реальній політичній конкуренції діалог програм як форма корекції стратегічного вибору практично відсутній. Ті програми, які потрапляють до фокусу уваги громадськості, або не можуть бути реалізовані, або реалізуються фрагментарно. Як наслідок, державна політика стає несистемною і суперечливою. Відсутність стратегічної культури й політичної волі до діалогу призводить зрештою до того, що будь-який більш-менш кваліфікований політико-стратегічний проект залишається взагалі незатребуваним.

Важливим чинником формування стратегічної культури суспільства є наявність розгалуженої інфраструктури професійної спільноти, яка займається виробленням стратегій для суб'єктів політики. В Україні така спільнота тільки-но починає активно формуватися. Водночас, як і в будь-якій спільноті, що швидко зростає, тут існує багато внутрішніх проблем. Наприклад, відсутній стійкий професійний корпоративізм. Професійні цінності і традиції української стратегічної спільноти перебувають у стадії становлення, відтак доволі часто доводиться мати справу з аматорством та дилетантством. Неабияким гальмівним чинником є незадовільний стан підготовки політичних аналітиків у вищих навчальних закладах, обмежена сфера поширення спеціальних навчальних курсів з політичного аналізу. Однак незважаючи на хвороби росту стратегічна спільнота, яка надає експертно-консультативні послуги, стає вагомим чинником сучасної української політики і надалі її вплив, безумовно, зростатиме.

Наступним напрямом підвищення ефективності системи державного управління є його професіоналізація, яка включає в себе створення висококваліфікованої, відповідальної та політично нейтральної адміністративної системи.

Чинна система державної служби в Україні потребує реформування. Вона не захищена від політичного впливу, є нестабільною, оскільки державні службовці вищих рівнів безпосередньо залучені до політичного процесу. Призначення та просування державних службовців часто відбувається на основі особистих зв'язків та симпатій, а не через наявність необхідних вмінь та навичок. Дуже серйозною проблемою є корупція, не в останню чергу спричинена низькою заробітною платою та відсутністю чітких процедур вироблення рішень. Для вирішення зазначених проблем необхідно запровадити дієвий механізм конкурсного прийняття на державну службу, забезпечити надійні перешкоди звільненню державних службовців з політичних причин.

Згідно з Концепцією реформування публічної адміністрації в Україні, розробленою Центром політико-правових реформ [217] для впровадження принципу професіоналізму потрібно забезпечити виконання таких вимог:

- неупереджений та об'єктивний відбір цивільних службовців на прозорих засадах під час прийняття їх на службу;

- постійне підвищення кваліфікації кадрів під час їх перебування на посаді із забезпеченням отримання ними нових знань та умінь;
- об'єктивна оцінка результатів роботи цивільних службовців;
- встановлення механізмів заохочення та нагороди службовців, у тому числі просування по кар'єрних сходах на основі проявлених вмінь та результатів;
- встановлення заохочувальної системи оплати праці;
- запобігання усім формам корупції, в тому числі конфліктам інтересів, особливо для державних високопосадовців та високопоставлених цивільних службовців;
- встановлення чітких механізмів контролю роботи та повноважень.

На порядку денному стоїть питання підвищення правового статусу урядових програм. Як зазначалося, переведення посадових функцій міністра із адміністративної площини в політичну можливе за умов, коли пріоритетними в його діяльності стають стратегічні питання розвитку підпорядкованої йому галузі. Реалізація цієї умови можлива тоді, коли докорінним чином буде змінено статус програми діяльності уряду. Адже саме цей документ містить стратегічні напрями діяльності виконавчої влади і саме на основі результатів виконання програми можна судити про ефективність державного управління.

Водночас практика підготовки та реалізації програм уряду свідчить, що ця конституційна підвалина діяльності вищого органу виконавчої влади реалізується незадовільно. Ключова конституційна норма функціонування уряду - підготовка та реалізація програми економічного та соціального розвитку не отримала після прийняття Основного Закону подальшого законодавчого розвитку. Виходячи з необхідності покращення діяльності вищого органу виконавчої влади і піднесення її на дійсно політичний рівень необхідно, щоб у Законі України "Про Кабінет Міністрів України" були присутні положення, які б визначали статус програми діяльності уряду, її функції та роль у системі державного управління.

Сьогодні ж з огляду на політичну кон'юнктуру найбільш привабливим видається конституційний імунітет, який отримує уряд після схвалення своєї програми Верховною Радою. Але, як доводить практика, після завершення процедури схвалення впродовж усього строку каденції уряду пріоритетними для нього залишаються поточні питання. Натомість дуже важко побачити в діяльності урядових структур системність, яка б була зумовлена реалізацією заздалегідь прийнятої стратегії.

Узагальнюючи досвід діяльності багатьох складів уряду, доводиться робити висновок, що їхній роботі не була притаманна стратегічність. У цьому плані доцільно послатися на оцінку президента Центру економічного розвитку О.Пасхавера, який, узагальнюючи досвід діяльності українських урядів, писав: "Процес модернізації в 90-ті рр., за необхідності, відбувався стихійно. Нормативні документи стратегічної спрямованості створювалися всіма урядами і складами парламенту. Але вони не працювали. Дійсність і стратегічні плани кардинально різнилися. Складалося враження, що ніхто з творців цих документів серйозно не розраховував на їх виконання, ніхто не оцінював і його ступеня. Досі наша держава не створила дієвих структур стратегічного планування й управління. Вочевидь, потреби в них поки немає. Уряд працює переважно в режимі "швидкої допомоги" [290].

Потребує належного унормування форма урядових програм. Порівнюючи програми, що були розроблені різними урядовими командами, доводиться робити висновок, що власне програмами стратегічного розвитку їх можна називати умовно.

У кращому разі ці програми нагадували перелік планів суто адміністративних заходів. У гіршому - це був еkleктичний перелік запланованих дій, у якому важко було простежити якусь логіку. І це не дивно, оскільки форма і структура програмних документів були цілковито віддані на розсуд авторів цих програм. Це призводить до непорозумінь і викликає справедливі зауваження. Для того щоб такого не було, слід виробити єдині норми та вимоги до складання таких програм.

Потрібно вітати становлення традиції експертного та громадського обговорення програм діяльності уряду, хоча з огляду на незадовільний стан розвитку громадських інституцій та експертної спільноти сьогодні, мабуть, передчасно прагнути до унормування участі громадських організацій у попередніх обговореннях проекту програми перед винесенням її на обговорення Верховної Ради. Але те, що це має бути міцна демократична традиція, не викликає жодних заперечень.

Насамкінець, конче потрібно врегулювати механізм правонаступності діяльності урядів з урахуванням, безперечно, програми переможця парламентських або президентських виборів. Сьогодні цього немає, тож кожен новопризначений склад уряду починає планувати свою діяльність наче з чистого аркуша паперу. Після чергової відставки складу Кабінету Міністрів складається враження, що наступний новий уряд начебто і не помічає розроблених попередниками програм. Поширення негласної практики дистанціювання діючого уряду від своїх попередників, а відтак і від прийнятих раніше програмних документів дискредитує саму можливість застосування стратегічного планування в державному управлінні.

### ***Висновки до четвертої частини***

1. Пошук оптимального балансу між політичною й адміністративною складовими є нагальною проблемою розвитку системи державного управління в Україні. Подальший розвиток демократичних інститутів вимагає чіткого інституціонального розмежування між політичними й адміністративними складовими у формуванні та провадженні державної політики.

Відсутність інституціонального та функціонального розмежування політичних і адміністративних складових у здійсненні державного управління призводить до зниження його якості. Політики стають безвідповідальними, а система адміністрування виявляється жертвою політичної кон'юнктури. В умовах кадрової і політичної нестабільності державні службовці стають жертвами кон'юнктури, а відтак пріоритетними для них виявляються не "інтереси справи", а політичне виживання.

2. Запровадження інституту державних секретарів у 2001 р. стало першим експериментальним кроком у пошуку інституціонального збалансування політичних і адміністративних функцій у системі державного управління. Результати цього експерименту повинні стати у пригоді в реформуванні політичної системи, а відтак і в побудові якісно нової системи державного управління.

Укази Президента України, що вноормовували функціонування інституту державних секретарів, мали суттєве значення для подальшого розвитку політичної системи суспільства. У цих документах посади прем'єр-міністра, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністрів та міністрів були визнані політичними за характером повноважень, порядком призначення і звільнення, а отже, такими, що не належать до категорії посад державних службовців. Цими ж самими указами

визначалося, що в системі центральних органів виконавчої влади головним органом, покликаним забезпечувати реалізацію державної політики у визначеній сфері діяльності, є міністерство. Незважаючи на певну неврівноваженість функціональних повноважень міністра і державного секретаря, слід визнати, що вони були вибудовані таким чином, що чітко проглядалася мета - звільнити міністра від рутинної апаратної роботи, надати йому більше можливостей для зосередження на вирішенні стратегічних питань розвитку підпорядкованої йому галузі.

Запровадження інституту державних секретарів могло б дати набагато більший позитивний ефект у тому разі, якби було визначено статус та сферу компетенції політичних посад у державному управлінні, зокрема посад міністрів та членів уряду. Однак далі декларацій стосовно того, що члени уряду є політичними фігурами, справа не рушила, оскільки не було розроблено конкретних правових механізмів, які б унормовували їхній статус.

3. Прийняття парламентсько-президентської моделі поставило на порядок денний питання повернення до досвіду впровадження та функціонування інституту державних секретарів. Нова модель державного устрою створює належні політико-правові умови для реалізації цієї форми розмежування політичних та адміністративних функцій у державному управлінні. Позитивний потенціал парламентсько-президентської форми неможливо реалізувати без всебічного впровадження інституційного та функціонального розмежування політичної та адміністративної складових у державному управлінні.

4. Становленню повноцінного інституту політичних посад у системі державного управління мають передувати реформаторські кроки в законодавчому забезпеченні функціонування системи державного управління.

Механізм призначення уряду є невід'ємною складовою його політико-правового статусу, а відтак і характеру функціонування в державному управлінні. Потрібний подальший розвиток коаліційного принципу формування уряду, зокрема механізму, який застосовується при призначенні на посади та звільненні з посад членів Кабінету Міністрів, який чітко визначав їхню політичну відповідальність. Нині згідно з оновленою Конституцією передбачено внутрішньо суперечливий порядок формування Кабінету Міністрів, коли одна частина членів уряду (міністр оборони, міністр закордонних справ) призначаються Верховною Радою за поданням Президента, а інша - за поданням Прем'єр-міністра. Така норма здатна підірвати основи діяльності уряду як єдиного і цілісного органу. На порядку денному стоїть завдання позбавити систему державного управління цього конфлікту легітимності, змінивши чинний механізм формування вищого органу виконавчої влади.

5. Виходячи із завдань інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій керівництво Секретаріатом Кабінету Міністрів України має здійснювати державний службовець, який забезпечував би інституційну спадковість і стабільність роботи урядового апарату. Призначення та звільнення керівництва урядового апарату не повинно залежати від політичної кон'юнктури і змін у персональному складі Кабінету Міністрів.

Має бути внормована сфера відповідальності міністра як політичного державного діяча в системі виконавчої влади. Ця відповідальність передусім стосується права на формування та реалізацію державної політики у відповідній сфері суспільного життя, участь у формуванні порядку денного засідань уряду, розробку спільно з парламентом законів, що стосуються роботи міністерства. Згідно з принципом розмежування політичної та адміністративної складових міністру як

політичній посаді необхідно надати відповідну підтримку у вигляді політичного заступника і “офісу міністра” для реалізації політичних функцій. Адміністративні та організаційні функції управління у міністерствах мають бути закріплені за державними секретарями, які за статусом повинні належати до вищих державних службовців. До їхньої компетенції доцільно віднести питання управління персоналом та організації роботи міністерства, вирішення майнових та фінансових питань роботи міністерства. Призначення та звільнення державних секретарів не повинно залежати від політичних уподобань міністра і не пов’язуватися із призначенням та відставкою міністра. Завданням роботи державного секретаря як службовця, що зберігає нейтралітет до політичної позиції міністра, повинні стати підтримка зусиль міністра в реалізації державної політики, сприяння і допомога йому.

6. Побудова дієвого балансу адміністративних і політичних складових має на меті зміну ролі уряду в системі державного управління, зокрема відхід від “ручного управління” і переорієнтація на сферу формування та впровадження державної політики. Для цього уряд має максимально позбутися адміністративних та господарських функцій і набути статусу дієвого політичного органу. Необхідно позбавитися від превалювання в діяльності уряду дрібних адміністративних справ, які мають бути делеговані нижчим ланкам адміністративної системи. Звідси випливає необхідність зміни механізму вироблення політики. До тих пір, поки в уряді не відбудеться розмежування функцій вироблення політики та її впровадження, механізм “ручного управління” залишиться головним чинником впливу на соціально-економічне середовище. Необхідні зміни в організації роботи міністерств, які мають стати центром вироблення державної політики та нагляду за її впровадженням у конкретних сферах економічного та соціального життя суспільства. Для цього доцільно відділити від міністерств структурні підрозділи, що повинні реалізовувати прийнятну політику, займатися адмініструванням державних програм та наданням управлінських послуг.

7. Трансформація посадових функцій міністра, зміна їх з адміністративних на політичні можлива за умов, коли пріоритетними в його діяльності будуть стратегічні питання розвитку підпорядкованої йому галузі. Реалізація цієї умови можлива в тому разі, якщо буде змінено статус Програми діяльності уряду. Адже саме цей документ містить стратегічні напрями діяльності виконавчої влади і саме за результатами виконання програми можна оцінювати рівень ефективності державного управління.

Доцільно, щоб у Законі “Про Кабінет Міністрів України” були присутні положення, які б визначали статус програми діяльності уряду, її функції та роль у системі державного управління. Потребує належного унормування форма урядових програм, конче потрібно врегулювати механізм правонаступності діяльності урядів з урахуванням, безперечно, програми переможця парламентських або президентських виборів.

8. Важливою правовою умовою для підвищення якості державного управління є його деполітизація, що передбачає відокремлення впливу політичного процесу на функціонування адміністративної вертикалі. Деполітизація означає те, що державні службовці в адміністративній роботі мають бути нейтральними і не керуватись своїми політичними переконаннями при виконанні своїх повноважень. Реалізація принципу деполітизації також означає створення механізму, який гарантує захист державних службовців від руйнівного впливу політичної кон’юнктури. Зокрема, деполітизація державної служби повинна гарантувати державним службовцям просування по кар’єрних сходах виключно на засадах професіоналізму. В інституційному вимірі

деполітизація потребує чіткого розмежування посад, які є політичними, тобто які обіймають посадовці, призначені за політичними мотивами, й адміністративними, які обіймають професійні державні службовці. Таким чином деполітизація державної служби закладає умови збереження професіоналізму державної служби.

9. Наступним напрямом підвищення ефективності системи державного управління є його професіоналізація, яка включає в себе створення висококваліфікованої, відповідальної та політично нейтральної адміністративної системи. Чинна система державної служби в Україні не захищена від політичного впливу, є нестабільною, оскільки державні службовці вищих рівнів безпосередньо залучені до політичного процесу. Призначення та просування державних службовців часто відбувається на основі особистих зв'язків та симпатій, а не через наявність необхідних вмінь та навичок. Дуже серйозною проблемою є корупція, не в останню чергу спричинена низькою заробітною платою та відсутністю чітких процедур вироблення рішень. Для вирішення зазначених проблем необхідно запровадити дієвий механізм конкурсного прийняття на державну службу, забезпечити надійні перешкоди звільненню державних службовців з політичних причин.

10. На порядку денному стоїть завдання створення чіткого регламенту діяльності уряду та міністерств, де були б формалізовані процедури аналізу політики, оцінки альтернативних варіантів рішень, процедури розгляду пропозицій зацікавлених сторін, сформовані стандарти конкретних процедур прийняття рішень, особливо в частині моніторингу та контролю за результативністю впровадження урядової політики.

В управлінській практиці слід розширювати залучення громадськості до формування політики. Зазвичай таке залучення відбувається в суто ритуальній формі, коли остаточне рішення вже сформоване. Через це діалог з громадськістю, як правило, існує у формі критики дій уряду.

11. Необхідно вжити належних заходів для покращення стратегічного планування державної політики, з яким пов'язується розробка концепцій подальшого розвитку суспільства у відповідь на нагальні виклики науково-технічного та культурного поступу. Українське суспільство потребує підвищення рівня стратегічної культури державної політики, що означає, з одного боку, вміння своєчасно визначати зміст тих викликів, які формуються в поточній історико-культурній ситуації, а з другого - вміння мобілізувати обмежені ресурси суспільства для забезпечення його стабільного розвитку. Ознакою високого рівня стратегічної культури суспільства має стати діалог між державними стратегічними програмами і програмами партійно-політичних угруповань.

12. Важливим чинником формування стратегічної культури суспільства є наявність розгалуженої інфраструктури професійної спільноти, яка займається виробленням стратегій для суб'єктів політики. В Україні така спільнота тільки-но починає формуватися. В неї ще відсутні сталі фахові цінності та традиції, а тому нерідко доводиться стикатися з виявами аматорства і дилетантства з її боку. У цьому плані особливу увагу слід приділити покращенню підготовки у вищих навчальних закладах фахівців з політичного аналізу.

## ВИСНОВКИ

На підставі проведеного аналізу отримано розвиток і змістовне розширення поняття державної політики, зокрема, в тому контексті, що до поняття державної політики необхідно відносити такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства.

Доведено, що політичний аналіз є інструментальним знанням, до компетенції якого належить вироблення оптимальних моделей розв'язання конкретних проблем, з якими стикаються у своїй діяльності органи державної влади і суб'єкти політики. Визначено два види політичного аналізу - ситуаційний і стратегічний, які відрізняються між собою характером проблем, які належать до їхньої компетенції, аргументацією, що використовується аналітиком та дисциплінарною структурою.

Доказано, що ефективність впровадження державної політики залежить від стратегічної культури політичної еліти та аналітичної спільноти. Поняття стратегічної культури вказує на існуючу в суспільстві практику планування державної політики в контексті даної історико-культурної ситуації. Зміст стратегічної культури розкривається через поняття інтересу, вибору, мети, знання, лідерства, кожне з цих понять вказує на динамічний і взаємозалежний характер кожної складової впровадження державної політики.

Державна політика має відповідати критеріям прозорості, підзвітності та ефективності. Для забезпечення розробки якісних моделей державної політики ці принципи мають бути покладені в основу діяльності державних інститутів.

Обґрунтовано, що методологічними засадами розробки державної політики мають бути наступні: інструментарій розробки державної політики повинен оперативно реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві й державі; фактологічний та методичний базис розробки державної політики повинен мати комплексний характер і розглядати проблему, вирішення якої потребує втручання держави, у взаємозв'язку з іншими проблемами; проект державної політики має орієнтуватися на отримання чітких результатів. Для досягнення ефективності проекту державної політики всі зацікавлені учасники процесу розробки та впровадження політики (суб'єкти політичного процесу, громадські організації, соціальні, професійні або певні демографічні групи) мають отримати безспірні докази ефективності прийнятого варіанта політики.

Доведено, що головними серед причин послаблення впливу держави на соціально-економічні процеси є відсутність консенсусу серед елітних груп щодо напрямів суспільного розвитку, деструктивний вплив корпоративних та особистих інтересів учасників політичного процесу на прийняття державно-управлінських рішень, слабка інституційна спроможність центральних органів влади до впровадження чіткої й раціональної державної політики.

Обґрунтовано, що проекти вітчизняних ринкових та демократичних реформ базувалися на спрощених уявленнях елітних груп про зміст ліберальних цінностей, згідно з якими лише формальні ознаки політичної демократії та економічного успіху є метою реформування посттоталітарного суспільства. Виходячи з уявлення, що сутність ринкової економіки полягає в пануванні приватної власності, українські реформатори своєю надметою бачили форсування процесу роздержавлення. В результаті інституціональна революція в системі відносин власності в тому вигляді, як вона була проведена, виявилася протиприродною устрою перехідного суспільства. Поза увагою проектів державної політики реформ залишились завдання формування



тих структур суспільних (неекономічних) відносин, які б могли забезпечити соціальну ефективність ринку. Цей “неолібералізм” вказує на незадовільний рівень стратегічної культури елітних груп. Зазначені чинники сприяють деструкції суб’єктності держави, тобто здатності держави виробляти та реалізовувати рішення в інтересах усього суспільства, а не лише вузького кола адміністративно-економічних груп.

Встановлено, що деструкція суб’єктності держави сприяла формуванню олігархічного капіталізму з певними ознаками формальної демократії та ринкової конкуренції, поширенню корупції як форми сублегальної регламентації діяльності господарських та політичних еліт, бідності населення та збереження соціальної напруженості.

Доведено, що для України як для перехідного суспільства формування національної ідентичності є ключовим чинником у визначенні як головних орієнтирів суспільного поступу, так і національних інтересів. Стійка національна ідентичність свідчить про існування в суспільній свідомості принципової згоди відносно ієрархії пріоритетів внутрішньої та зовнішньої політики держави. У такому випадку конфліктність у суспільстві буде зведена до мінімуму, а державна політика отримує підтримку від громадян.

На порядку денному постає завдання системного вдосконалення та підвищення дієздатності державної влади, зміцнення інституційних основ демократії та громадянського суспільства. Досягнення зазначених цілей можливо тільки через подальший розвиток конституційної реформи у напрямі зміцнення парламентсько-президентської моделі.

Доведено, що крім конституційної реформи необхідно здійснити масштабні суспільні перетворення в напрямі зміцнення механізмів забезпечення конституційних прав і свобод громадян; реформування партійної системи, мета якої полягає в сприянні виникнення парламентських політичних партій, ресурсний потенціал яких дозволив би брати відповідальність за ефективне функціонування державного управління; здійснення системної адміністративної реформи, що передбачатиме підвищення ефективності системи державного управління й наближення системи державної служби до європейських стандартів; реформування чинної системи місцевого самоврядування і місцевої демократії; підвищення інституційної спроможності місцевих органів влади та посилення ролі громадських інституцій у суспільному житті.

Обґрунтовано, що геополітичні чинники є суттєвою складовою реалізації державної політики. Прагнення побудувати свою ідентичність як повноправної європейської держави зумовило визначення вектора європейської інтеграції як єдиного прийняттого шляху розвитку України. Політичною елітою і громадськістю має бути вирішена низка проблем макрополітичного порядку, які перешкоджають тому, щоб проголошена стратегія європейської інтеграції стала справжньою трансформаційною парадигмою суспільного розвитку. Зокрема, це відсутність чіткого уявлення громадськості щодо змісту європейської інтеграції. З боку держави необхідно докласти зусиль для консолідації політичних сил, які є прихильниками євроінтеграційного курсу. На порядку денному стоїть завдання вироблення європейського курсу, який би відповідав специфіці українського суспільства і був би позбавлений від ризиків та загроз форсованої євроінтеграції. Участь України у формуванні єдиного економічного простору має розглядатися тільки з точки зору стратегічного курсу європейської інтеграції.

Суттєвим напрямом підвищення дієздатності державної політики є створення ефективно діючого інституту багатопартійності, який сприяв би становленню загальнонаціональних партій і створив би умови для консолідації елітних груп. Це дало б можливість проводити державну політику у напрямі пом'якшення розколу між прихильниками різних політико-ідеологічних орієнтацій, нейтралізації експансії адміністративно-економічних груп і подоланню негативних наслідків політичної регіоналізації.

На прикладі реформування виборчої системи від мажоритарної до пропорційної доведено, що політична еліта, передусім, переслідувала власні корпоративні цілі у схваленні виборчих моделей. Незважаючи на те, що в результаті в Україні сформувалися потужні партійно-політичні угруповання, реформа виборчої системи не вирішила головного завдання - не було закладено умов для відповідності виборчого процесу загальноприйнятим демократичним нормам. Чинна пропорційна система сприяє корумпованості виборчого процесу через поширення практики купівлі/продажу місць у "прохідній" частині виборчого списку, а також корпоративізації і закритості партій від суспільства.

Узагальнюючи уроки референдуму 16 квітня 2000 р., можна визначити чинники, які повинні мати вирішальне значення у формуванні та впровадженні проектів державної політики. Зокрема, для успішного здійснення будь-яких масштабних проектів державної політики повинна існувати міцна юридична база, а також критична маса прихильників, яка б могла взяти на себе консолідовану відповідальність як за вироблення, так і за наслідки здійснення державної політики; для успіху загальнонаціональних проектів державної політики вирішальну роль відіграє підтримка громадської думки. Доведено, що при проведенні референдуму ці умови не були виконані, тому цей політичний проект залишився не виконаним.

Проведене дослідження показало, що побудова балансу між політичною і адміністративною складовими є нагальною проблемою розвитку системи державного управління в Україні. Подальший розвиток демократичних інститутів вимагає чіткого інституціонального розмежування між політичними й адміністративними складовими у формуванні та впровадженні державної політики.

Проаналізовані здобутки та прорахунки запровадження інституту державних секретарів, що стало експериментальним кроком у пошуку інституціонального збалансування політичних і адміністративних функцій у системі державного управління. Зазначається, що укази Президента України, що вносили зміни до функціонування інституту державних секретарів, мали суттєве значення для подальшого розвитку політичної системи суспільства. Доводиться, що незважаючи на певну невірноваженість функціональних повноважень міністра і державного секретаря, вони були вибудовані таким чином, що чітко проглядалася мета - звільнити міністра від рутинної апаратної роботи, надати йому більше можливостей для зосередження на вирішенні стратегічних питань розвитку підпорядкованої йому галузі.

Визначено, що реалізація потенціалу парламентсько-президентської моделі державного устрою можлива тільки на шляху запровадження інституційного розмежування політичних та адміністративних складових у державному управлінні.

Обґрунтовано, що становленню повноцінного інституту політичних посад у системі державного управління мають передувати реформаторські кроки в законодавчому забезпеченні функціонування політичної системи суспільства. Зокрема, потрібний подальший розвиток коаліційного принципу формування уряду,

який чітко б визначав його політичну відповідальність. На порядку денному стоїть завдання позбавити систему державного управління від інституційного конфлікту, коли одна частина уряду призначається за поданням Прем'єр-міністра, а інша - Президента.

Виходячи із завдань інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій керівництво Секретаріатом Кабінету Міністрів повинен здійснювати державний службовець, який забезпечував би інституційну спадковість і стабільність роботи урядового апарату. Призначення та звільнення керівництва урядового апарату не повинно залежати від політичної кон'юнктури і змін у персональному складі Кабінету Міністрів. Має бути внормована сфера відповідальності членів уряду як політичних державних діячів у системі виконавчої влади, які повинні мати належні ресурси для виконання покладених на них функцій. Зокрема, це наявність посади "політичного заступника" та "політичного офісу", які допомагатимуть їм реалізувати свої повноваження.

Побудова дієвого балансу адміністративних і політичних складових має на меті зміну ролі уряду в системі державного управління, зокрема відхід від "ручного управління" і переорієнтація на сферу формування та впровадження державної політики. Для цього уряд має максимально мінімізувати адміністративні та господарські функції і набути статусу дієвого політичного органу. Необхідно позбавитися від превалювання в діяльності уряду дрібних адміністративних справ, які мають бути делеговані нижчим ланкам адміністративної системи. Звідси впливає необхідність зміни механізму вироблення політики.

Трансформація посадових функцій міністра, зміна їх з адміністративних на політичні можлива за умов, коли пріоритетними в діяльності міністра будуть стратегічні питання розвитку підпорядкованої йому галузі. Реалізація цієї умови можлива в тому разі, якщо буде змінено статус Програми діяльності уряду. Адже саме цей документ містить стратегічні напрями діяльності виконавчої влади і саме за результатами виконання програми можна оцінювати рівень ефективності державного управління. В цьому плані пропонується, щоб Закон України "Про Кабінет Міністрів" був доповнений положеннями, які б визначали зміст та функції програми уряду.

Доведено, що важливою правовою умовою для підвищення якості державного управління є його деполітизація, що передбачає відокремлення впливу політичної кон'юнктури на функціонування адміністративної вертикалі. Деполітизація означає те, що державні службовці в адміністративній роботі мають бути нейтральними і не керуватись своїми політичними переконаннями при виконанні своїх повноважень. Наступним напрямом підвищення ефективності системи державного управління повинна стати його професіоналізація, яка включає в себе створення висококваліфікованої, відповідальної та політично нейтральної адміністративної системи.

На порядку денному стоїть завдання створення чіткого регламенту діяльності уряду та міністерств, де були б формалізовані процедури аналізу політики, оцінки альтернативних варіантів рішень, сформовані стандарти конкретних процедур прийняття рішень, особливо в частині моніторингу та контролю за результативністю впровадження урядової політики. В управлінській практиці слід розширювати залучення громадськості до формування політики. Зазвичай таке залучення відбувається у суто ритуальній формі, коли остаточне рішення вже сформоване.

Необхідно вжити належних заходів для покращення стратегічного планування державної політики, з яким пов'язується розробка концепцій подальшого розвитку

суспільства. Українське суспільство потребує підвищення рівня стратегічної культури державної політики. Важливим чинником формування стратегічної культури суспільства є наявність розгалуженої інфраструктури професійної спільноти, яка займається виробленням стратегій для суб'єктів політики. В Україні така спільнота тільки-но починає формуватися. З боку наукової громадськості та держави необхідно докласти зусиль для формування сталих фахових цінностей та традицій у професійному аналітичному середовищі. У цьому плані особливу увагу слід приділити покращенню підготовки у вищих навчальних закладах фахівців з політичного аналізу.

## БІБЛІОГРАФІЯ

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К.: Преса України, 1997. - 80 с.
2. Конституція України із змінами, внесеними згідно із Законом України № 2222-IV від 8 груд. 2004 р. // Відом. Верховної Ради України. - 2005. - № 2. - Ст. 44.
3. Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України: Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України від 8 черв. 1995 р. // Відом. Верховної Ради України. - 1995. - № 18. - Ст. 133.
4. Закон УРСР про зміни і доповнення Конституції Української РСР // Відом. Верховної Ради УРСР. - 1990. - № 45. - Ст. 606.
5. Закон УРСР про утворення Кабінету Міністрів Української РСР // Відом. Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 19. - Ст. 230.
6. Закон УРСР про перелік міністерств та інші органи державного управління УРСР // Відом. Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 26. - Ст. 290.
7. Закон УРСР про зміни і доповнення Конституції Української РСР у зв'язку із вдосконаленням системи державного управління // Відом. Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 26. - Ст. 294.
8. Закон України про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін та доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР // Відом. Верховної Ради УРСР. - 1991. - № 33. - Ст. 445.
9. Закон України про Президента Української РСР // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 33. - Ст. 447.
10. Закон України про вибори Президента Української РСР // Відом. Верховної Ради України. - 1991. - № 33. - Ст. 449.
11. Закон України про Представника Президента України // Відом. Верховної Ради України. - 1992. - № 23. - Ст. 335.
12. Закон України про державну службу // Закони України. - К., 1996. - Т. 6. - С. 231-245.
13. Закон України про боротьбу з корупцією // Голос України. - 1995. - 16 листоп. - С. 12-13.
14. Про заходи щодо здійснення структурних змін та забезпечення керівництва у сфері державної виконавчої влади: Указ Президента України від 6 серп. 1994 р. № 429/94 // [www.rada.gov.ua/laws/pravo](http://www.rada.gov.ua/laws/pravo)
15. Закон України про формування місцевих органів влади і самоврядування // Відом. Верховної Ради України. - 1994. - № 22. - Ст. 144.
16. Закон України про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності // [www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi](http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi)
17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
18. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 трав. 2001 р. № 345 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
19. Про Примірне положення про державного секретаря міністерства: Указ Президента України від 14 лип. 2001 р. № 529 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
20. Про внесення змін до деяких указів Президента України: Указ Президента України від 15 січ. 2002 р. № 22 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
21. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади: Указ Президента України від 26 берез. 1996 р. № 179 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
22. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
23. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 29 трав. 2001 р. № 345 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)

24. Про Загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади: Указ Президента України від 26 берез. 1996 р. № 179 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
25. Про Положення про міністерство культури і мистецтв України: Указ Президента України від 31 серп. 2000 р. // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
26. Про внесення змін і доповнень до Положення про Міністерство транспорту України: Указ Президента України від 26 листоп. 2001 р. // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
27. Про деякі заходи щодо оптимізації керівництва в системі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 26 трав. 2003 р. № 434 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
28. Про заходи щодо вдосконалення взаємодії органів виконавчої влади з Верховною Радою України: Указ Президента України від 25 берез. 2003 р. № 267 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
29. Про державну підтримку розвитку місцевого самоврядування в Україні: Указ Президента України від 30 серп. 2001 р. № 749 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
30. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
31. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади: Указ Президента України від 1 серп. 2002 р. № 683 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
32. Про заходи щодо реалізації Стратегії реформування системи державної служби в Україні на 2004 рік: Указ Президента України від 5 січ. 2004 р. № 4/2004 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
33. Про Концепцію подолання корупції в Україні “На шляху до доброчесності”: Указ Президента України від 11 верес. 2006 р. № 742 // [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
34. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2000 році: Послання Президента України до Верховної Ради України. - К.: Інформ.-видавн. центр Держкомстату України, 2001. - 463 с.
35. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України. - К.: Інформ.-видавн. центр Держкомстату України, 2001.
36. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році: Послання Президента України до Верховної Ради України. - К.: Інформ.-видавн. центр Держкомстату України, 2003. - 478 с.
37. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2003 році: Послання Президента України до Верховної Ради України. - К.: Інформ.-видавн. центр Держкомстату України, 2003. - 483 с.
38. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році: Послання Президента України до Верховної Ради України // [www.niss.gov.ua/book/dopov\\_zm/index.htm](http://www.niss.gov.ua/book/dopov_zm/index.htm)
39. Телевізійне Звернення Президента України Л.Кучми з нагоди підписання Указу про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 5 берез. 2003 р. // [www.reforma.org.ua](http://www.reforma.org.ua)
40. Про утворення підрозділів місцевих органів виконавчої влади з питань внутрішньої політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовт. 1998 р. // Уряд. кур’єр. - 1998. - 1 листоп.
41. Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України із змінами від 11 верес. 2003 р. № 1447 // [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
42. Про забезпечення участі громадян у процесі формування та реалізації державної політики центральними та місцевими органами виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серп. 2003 р. № 1302 // [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
43. Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 19 верес. 2003 р. № 4180 // [rada.gov.ua](http://rada.gov.ua)
44. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України від 4 верес. 2003 р. № 4105, внесений 293 депутатами // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
45. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України від 1 лип. 2003 р. № 3207-1, підготовлений народними депутатами А.Матвієнком, В.Мусіякою, А.Мартинюком, О.Морозом // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
46. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України (винесений на всенародне обговорення 5 берез. 2003 р.) // [www.reforma.org.ua](http://www.reforma.org.ua)
47. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України від 5 берез. 2003 р. // [www.reforma.org.ua](http://www.reforma.org.ua)

48. Закон України про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності // [www.gada.gov.ua](http://www.gada.gov.ua)
49. *Авер'янов В.Б.* Система органів виконавчої влади України: проблеми реформування / Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. - К.: АДЕФ-Україна, 2003. - С. 42-45.
50. Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С. Соколик; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. - К.: Основи, 1999. - 175 с.
51. *Амелин В.И., Дегтярев А.А.* Опыт развития прикладной политологии в России // ПОЛИС. - 1998. - № 3. - С. 157-178.
52. Адміністративна реформа в Латвії: досвід для України // Вісн. Центру: Інформ. бюл. Міжнар. центру персп. дослідж. - 2001. - 24 груд. - № 135.
53. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 236 с.
54. *Адамский В., Андресюк Б., Белый О., Бураковский И., Бурлачук В.* Украинская государственность в XX веке: Историко-политологический анализ / А.Дергачев (рук. авт. кол.). - К.: Політ. думка, 1996. - 436 с.
55. *Англерид Т., Андерсен А., Артим І.О., Кальюранд Р., Дегтяр А.К.* Оцінювання державних політики та програм: Методичні вказівки до вступного курсу з оцінювання - теорія і практика: Посіб. для викл. з освітньо-проф. програми підготов. магістрів держ. упр. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. - К.: Всеувиито, 2003. - 152 с.
56. *Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К., Далтон Р.* Сравнительная политология сегодня: Мировой обзор: Учеб. пособие / Сокращ. пер. с англ. А.Богдановского, Л.Галкиной; Под ред. М.Ильина, А.Мельвиля. - М.: Аспект-Пресс, 2002. - 537 с.
57. Аналітичні інституції України: Довідник недержавних дослідницьких організацій України / Ін-т посткомуніст. сусп.-ва. - К.: АТ Вид-во "Політ. думка", 1997. - 18 с.
58. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень: Зб. док. і матеріалів / Уклад. О.І.Кілієвич, В.В.Тертичка. - К.: К.І.С., 2004. - 210 с.
59. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: Курс лекций. - М.: Юрид. лит., 1997. - 400 с.
60. Аудит адміністративної діяльності: Теорія та практика / Пер. з англ. В.Шульга. - К.: Основи, 2000. - 190 с.
61. *Афонін Е.А., Мартинов А.Ю.* Політичні системи України та Німеччини в контексті сучасних викликів. Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. пр. / За наук. ред. І.В.Розпутенка. - К.: К.І.С., 2003. - С. 59-69.
62. *Афонин Э.А., Бандурка А.М., Мартынов А.Ю.* Великая коэволюция: Глобальные проблемы современности: историко-социологический анализ / Укр. о-во содействия соц. инновациям: Отд. информ.-библиотеч. обеспечения информ. упр. Аппарата Верховной Рады Украины. - 2-е изд., перераб. и доп. - К.: Парлам. изд-тво, 2003. - 384 с.
63. *Бабкін В.Д.* Конституційні засади соціальної держави України // Правова держава: Щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. - К., 2000. - Вип. 11. - С. 126-134.
64. *Бабкін В.* Роль соціально-правової держави в цивілізаційному поступі // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї / Редкол.: І.Ф.Курас, М.І.Михальченко, Ф.М.Рудич та ін. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. - С. 32-42.
65. *Бабкіна О.* Місце і роль держави у політичній системі, що трансформується // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї / Редкол.: І.Ф.Курас, М.І.Михальченко, Ф.М.Рудич та ін. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. - С. 42-49.
66. *Барановська Н.П., Верстюк В.Ф., Віднянський С.В., Герасимчук М.С., Горбик В.О.* Україна: утвердження незалежної держави (1991-2001) / В.М.Литвин (відп. ред.). - К.: Видавн. дім "Альтернативи", 2001. - 703 с.
67. *Бебик В.М.* Базові засади політології: історія, теорія, методологія, практика: Монографія. - К.: МАУП, 2000. - 384 с.

68. *Бибик В.М.* Політичний маркетинг і менеджмент: Монографія. - К.: МАУП, 1996. - 144 с.
69. *Бакуменко В.Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 328 с.
70. *Бжезинский З.* Великая шахматная доска. Господство Америки и её геостратегические императивы. - М.: Междунар. отношения, 1999. - 256 с.
71. *Бжезинский З.* Геополитическое положение после распада СССР // Казахстан и мировое сообщество. - 1994. - № 1. - С. 35-40.
72. *Білоус А.О.* Політико-правові системи: світ і Україна: Навч. посіб. - К.: Асоціація молодих укр. політологів і політиків, 2000. - 200 с.
73. *Браун П.* Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ. - К.: Основи, 2000. - 243 с.
74. *Брус Т.* Аналіз державної політики: оцінка як важливий етап процесу // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / ДФ УАДУ. - Д., 2000. - Вип. 1(1). - С. 83-91.
75. *Брус Т.* Аналіз політики і стратегічне планування // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / ДФ УАДУ. - Д., 2000. - Вип. 2. - С. 167-173.
76. *Бурдые П.* Социология политики: Пер. с фр. / Сост., общ. ред. и предисл. Н.А.Шматко. - М.: Socio-Logos, 1993. - 336 с.
77. *Бодуен Ж.* Вступ до політології / Пер. з фр. О.Марштупенко. - К.: Основи, 1995. - 145 с.
78. *Боришполец К.П.* Методы политических исследований: Учеб. пособие для студ. вузов. - М.: Аспект-Пресс, 2005. - 221 с.
79. *Вебер М.* Избранные произведения: Пер. с нем. - М.: Прогресс, 1990. - 804 с.
80. *Валевський О.* Державна політика в Україні (методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження) / Нац. ін-т стратег. дослідж. - К.: Сатсанга, 2001. - 242 с. - (Сер. "Стратегія політики і політичний аналіз").
81. *Валевський О.* Порівняльний аналіз моделей державної політики у програмах основних учасників президентської виборчої кампанії-99 // Вісн. УАДУ. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - № 1. - С. 123-129.
82. *Валевський О.* Структура сучасних викликів політичній стабільності // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. - Х.: ХФ УАДУ, 2000. - № 3 (8). - С. 7-13.
83. *Валевський О.* Методологічні засади аналізу державної політики // Філософ. думка. - 2000. - № 5. - С. 59-81.
84. *Валевський О.* Визначення поняття політичного аналізу // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 3. - С. 271-277.
85. *Валевський О.* Пріоритети державної політики у формуванні нової виборчої системи // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. - О.: ОФ УАДУ, 2001. - № 6.
86. *Валевський О.* Роль соціокультурної складової у реформуванні посттоталітарного суспільства: Зб. наук. пр. УАДУ. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - Вип. 2. - С. 287-293.
87. *Валевський О., Ребкало В.* Регіони як суб'єкт політичного процесу. Нотатки щодо одного міфу перехідного суспільства // Упр. сучас. містом. - 2002. - № 2. - С. 109-120.
88. *Валевський О.* Умови формування державної політики: змістовні характеристики середовища та його функціональні аспекти // Вісн. УАДУ. - 2002. - № 1. - С. 207-214.
89. *Валевський О.* Стратегія європейської інтеграції України через призму проблем внутрішньополітичного розвитку // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 2.
90. *Валевський О.* Запровадження інституту політичних посад у системі державного управління: порядок денний для політичної реформи // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 1.
91. *Валевський О.* Інститут державних секретарів: зарубіжний досвід і Україна // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 2.
92. *Валевський О.* Політична реформа - шлях для створення правових засад підвищення ефективності діяльності уряду // Зб. наук. пр. НАДУ. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - № 1.
93. *Валевський О.* Розмежування політичних та адміністративних функцій у системі державного управління як складова політичної реформи. - О.: ОФ НАДУ, 2003.
94. *Валевський О.* Концептуальні засади розроблення державної політики: світовий досвід та вітчизняна практика // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 3.



95. *Валевський О.* Структура та функціональні особливості механізмів впровадження державної політики // Вісн. НАДУ. - 2004. - № 4.
96. *Валевський О.* Інформаційно-аналітичне забезпечення органів державної влади: актуальні питання методології та організації // Зб. наук. пр. НАДУ. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - № 2.
97. *Валевський О.* Методологічні засади аналізу та впровадження програм державної політики. - О.: ОФ НАДУ, 2004.
98. *Валевський О.* Європейський досвід взаємодії вищих та центральних органів державної влади: уроки для України // Вісн. НАДУ. - 2005. - № 2.
99. *Валевський О.* Ситуація історичного вибору (феномен посттоталітарного суспільства) // Політол. читання. - 1994. - № 2. - С. 27-43.
100. *Валевський О.Л.* Україна на шляху до ідеологічної ідентифікації. - К., 1994. - 36 с. - (Препр. / Нац. ін-т стратег. дослідж.; Сер. "Наук. доп."; Вип. 19).
101. *Валевський О.Л., Здіорук С.І., Парахонський Б.О.* Стратегічні аспекти національно-культурної політики України. - К., 1995. - 75 с. - (Препр. / Рада нац. безпеки при Президентові України; Нац. ін-т стратег. дослідж.; Сер. "Наук. доп."; Вип. 48).
102. *Валевський О.Л., Гончар М.М.* Структура геополітичних інтересів України: Монографія. - К.: НІСД, 1995. - 94 с. - (Сер. "Наук. доп."; Вип. 45) / Польск. пер. *Struktura interesow geopolitycznych Ukrainy*; Ministerstwo obrony narodowej, Departament Bezpieczeństwa Miedzynarodowego. - Warszawa, 1996.
103. *Валевський О., Здіорук С., Кремень В., Пирожков С.* Гуманітарна політика для України: стратегічний вибір // Віче. - 1996. - № 8. - С. 22-30.
104. *Валевський О., Іммурагов А.* Політичний конфлікт в сучасній Україні: культурні виміри, структура, принципи аналізу: Монографія. - К.: НІСД, 1997. - 101 с. - (Сер. "Стратегія політики та політичний аналіз"; Вип. 3).
105. *Валевський О., Головатюк В., Діброва С.* Влада і населення: на шляху до порозуміння // Місцеве самоврядування. - 1997. - № 1-2. - С. 59-63; Там само. - 1997. - № 3-4. - С. 52-62.
106. *Валевський О., Балакірева О., Яременко О.* Засоби масової інформації та вибори: сприйняття електоратом результатів соціологічних опитувань та політичної реклами // Вибори-98: громадська думка та перспективи політичного розвитку України. Політичний портрет України: Бюл. Фонду "Демократ. ініціативи". - 1998. - № 21. - С. 56-67.
107. *Валевський О., Балакірева О.* Вплив політичної реклами на електорат // Маркетинг и реклама. - 1998. - № 4. - С. 7-12.
108. *Валевський О.* Соціологічний вимір деяких макрополітичних тенденцій у громадській думці та аналіз їхнього впливу на політичну ситуацію // Стратег. панорама. - 1999. - № 1-2. - С. 69-76.
109. *Валевський О., Ребкало В.* "Державна стратегія" - Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В.Ребкала, В.Тертички. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - С. 196-228.
110. *Валевський О.* Внутрішньополітичні виклики національній безпеці: висновки минулого десятиріччя та стратегічні завдання на майбутнє // Нац. ін-т стратег. дослідж.; Рада нац. безпеки і оборони України, Наук.-практ. семінар "Стратегія національної безпеки України: проблеми розробки та імплементації". - К., 2000. - С. 47-58.
111. *Валевський О., Ребкало В.* Індикативні складові стратегічного планування // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - С. 12-20.
112. *Валевський О.* Деякі стратегічні напрями реформування політичної системи українського суспільства // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - С. 32-34.
113. *Валевський О.* Внутрішньополітичні пріоритети національної безпеки // Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти: Зб. ст. за матеріалами міжнар. конф. - К.: Сатсанга, 2001. - С. 153-156.
114. *Валевський О., Ребкало В.* Пріоритети державної політики у формуванні інформаційної сфери та забезпечення свободи слова // Шляхи формування громадянського суспільства в Україні.

- Забезпечення права людини на свободу слова та інформацію: Наук. зб. - Х.: ХФ УАДУ, 2001. - С. 9-14.
115. *Валевський О., Ребкало В.* Реформування політичної системи України // *Вибори - шлях до демократичного суспільства: Метод. матеріали з питань виборч. процесу / За заг. ред. В.М.Князева.* - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - С. 53-58.
  116. *Валевський О., Ребкало В., Кальниш Ю.* Політична аналітика та прогнозування: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 60 с.
  117. *Валевський О.* Розвиток виборчого процесу і перспективи європейської інтеграції України // *Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева.* - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - С. 29-31.
  118. *Валевський О., Конончук С.* Інститут державних секретарів в Україні: від задуму до реалізації: Аналіт. доп. - К.: Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. - 108 с.
  119. *Валевський О.* Запровадження інституту політичних посад у системі державного управління: зарубіжний досвід і Україна // *Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. пр. / За наук. ред. І.В.Розпутенка.* - К.: К.І.С., 2003. - С. 163-181.
  120. *Валевський О.* Уроки функціонування інституту державних секретарів і порядок денний на майбутнє // *Матеріали “круглого столу” “Демократичні шляхи формування відповідальної виконавчої влади в Україні”, 12 листоп. 2003 р. / Інформ.-аналіт. вид. Укр. незалеж. центру політ. дослідж., № 7, верес.-листоп. 2003 р.* - К., 2003. - С. 13-16.
  121. *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: Учеб. пособие. - М.: Издат. корпорация “Логос”, 1998. - 234 с.
  122. *Веймер Д.Л., Вайнінг Е.Р.* Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І.Дзюб, А.Олійник; Наук. ред. О.Кілієвич. - К.: Основи, 1998. - 654 с.
  123. Вечерние вести. - 2003. - 29 мая.
  124. *Вайс К.Г.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики / Пер. з англ. Р.Ткачук, М.Корчинська; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. - К.: Основи, 2000. - 671 с.
  125. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / В.Шульга (пер.). - К.: Всеуито, 2003. - 350 с.
  126. Вісник центру. Завершено проект “Інституційна спроможність до розробки економічних програм”// Інформ. бюл. Міжнар. центру персп. дослідж. - 2002. - 24 черв. - № 155 // [www.icps.kiev.ua](http://www.icps.kiev.ua)
  127. Вивчення громадської думки як внесок до адміністративної реформи / Пер. з англ. С.Ю.Полянський. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 192 с.
  128. *Виханский О.С.* Стратегическое управление: Учебник. - 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Гардарики, 1999. - 296 с.
  129. *Воронько О.А.* Керівні кадри: державна політика та система управління: Навч. посіб. для студ., слухачів із спец. “Держ. служба”. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 156 с.
  130. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б.Авер’янова. - К.: Ін Юре, 2002. - 668 с.
  131. Висновок щодо дотримання вимог конституційної процедури під час внесення змін до Конституції України 1996 р. шляхом ухвалення Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV та щодо відповідності його положень загальним засадам Конституції України 1996 р. і європейським стандартам / Національна Комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права: Ухвалено на третьому пленарному засіданні Комісії 27 груд. 2005 р. // [www.minjust.gov.ua/0/6933](http://www.minjust.gov.ua/0/6933)
  132. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В.Романов, О.Рудік, Т.Брус. - К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. - 238 с.
  133. *Вильсон В.* Наука государственного управления // <http://stud.spa.msu.ru/library/3/tgu/classics/wilson.htm>
  134. *Власюк О.* Інтеграція: рівновага векторів // *Уряд. кур’єр.* - 2004. - 3 лют. - № 20.
  135. *Гаєвський Б.А.* Основи науки управління. - К.: МАУП, 1997. - 112 с.
  136. *Гаєвський Б.А.* Сучасна українська політологія: Навч. посіб. - К.: МАУП, 1999. - 268 с.

137. *Гаєвський Б.А., Ребкало В.А.* Культура державного управління: організаційний аспект: Монографія. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 144 с.
138. *Гаєвський Б.А., Ребкало В.А.* Чи спроможна сучасна наука управління впливати на становлення українського управлінського менталітету? // Вісн. УАДУ. - 1996. - № 3. - С. 44-57.
139. *Гаджиев К.С.* Введение в геополитику: Учеб. для вузов. - М.: Издат. корпорация "Логос", 1998. - 416 с.
140. *Гаджиев К.* Политическая философия. - М.: Экономика, 1999. - 314 с.
141. *Гальчинский А.* Концепция и модель экономического развития для Украины: Материалы "круглого стола" // Зеркало недели. - 2001. - 10 февр.
142. *Гарнер Д.* Великобритания: центральное и местное управление. - М.: Прогресс, 1982. - 154 с.
143. *Гвишиани Д.М.* Организация и управление. - 3-е изд., перераб. - М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э.Баумана, 1998. - 332 с.
144. *Гонцяж Я., Гнидюк Н.* Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях до реалізації основних компонентів адміністративної реформи? - К.: Міленіум, 2002. - 153 с.
145. *Гонюкова Л.В.* Правова інституціоналізація парламентської більшості й опозиції // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. пр. / За наук. ред. І.В.Розпутенка. - К.: К.І.С., 2003. - С. 156-162.
146. *Головаха Е.И.* Трансформирующееся общество: Опыт социологического мониторинга в Украине. - К., 1996.
147. *Горбатенко В.П.* Стратегія модернізації суспільства: Україна і світ на зламі тисячоліть: Монографія. - К.: Видавн. центр "Академія", 1999. - 240 с.
148. *Горбулін В.* Владі варто визнати: численні витрати реформ - наслідок користі і жадібності тих, хто зловживав довірою народу // Дзеркало тижня. - 2001. - 7-13 лип.
149. *Горбулін В.* О "партийных" проблемах и национальной безопасности // Киев. ведомости. - 1997. - 10 янв.
150. Государственная служба. Вопросы совершенствования работы с кадрами. Зарубежный опыт. - М.: РАГС, 1995. - Вып. 7.
151. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник: В 2 т. - Т. 1 / Под ред. В.А.Козбаненко. - 2-е изд. - М.: Статут, б.г. - 366 с.
152. *Гринецький С.* Парадокси місцевого самоврядування // Дзеркало тижня. - 2006. - № 38(617)7.
153. *Грицяк І.А.* Форми правління і стабільність та ефективність державного управління // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. пр. / За наук. ред. І.В.Розпутенка. - К.: К.І.С., 2003. - С. 29-43.
154. *Дашутін Г.П., Михальченко М.І.* Український експеримент на терезах гуманізму. - К.: Парламент. вид-во, 2001. - 335 с.
155. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В.А.Ребкала, В.В.Тертички. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 232 с.
156. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Відп. ред. проф. Н.Р.Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 448 с.
157. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. - К.: Юрінком Інтер, 1998. - 432 с.
158. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. - К.: Факт, 2003. - 384 с.
159. Державне управління перехідних суспільств в умовах глобалізації: Матеріали засідання міжнар. круглого столу / Фонд інтелектуальної співпраці "Україна-XXI століття". - К.: Укр. пропілеї, 2001. - 32 с.
160. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка. - Л.: Вид-во Нац. ун-ту "Львів. політехніка", 2002. - 352 с.
161. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні: Конспект лекцій до навчального модуля / Уклад. В.А.Ребкало, В.В.Тертичка. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 80 с.

162. Державна служба: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В.Б.Авер'янова. - К.: Ін Юре, 1999. - 272 с.
163. Державні секретарі - визначальний елемент професійної державної служби // Вісн. Центру: Інформ. бюл. Міжнар. центру персп. дослідж. - 2001. - № 116.
164. Державний секретар міністерства: генеральний менеджер і радник міністра // Вісн. Центру: Інформ. бюл. Міжнар. центру персп. дослідж. - 2001. - № 130.
165. Державна служба в Україні: Зб. законодавчих та нормативних документів, роз'яснень Головдержслужби, міністерств та відомств України: Довідник. - К., 1996. - 512 с.
166. Дем'янчук О.П. "Державна політика" та "публічна політика": варіант перехідного періоду // Наук. зап. / Нац. ун-т "Києво-Могилянська академія". - Т. 18: Політ. науки. - К., 2000. - С. 31-36.
167. Дербін Е., Кілієвич О. Економічна теорія і державний сектор. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 107 с.
168. Дегтярев А.А. Основы политической теории: Учеб. пособие. - М.: Высш. шк., 1998. - 239 с.
169. Дегтярев А.А. Прикладная политология (программа учебного курса) // ПОЛИС. - 1997. - № 3. - С. 169-176.
170. Дергачов О., Полохало В. Метаморфози посткомуністичної влади // Політ. думка. - 1996. - № 1. - С. 7-14.
171. Дзюба І. Сучасне суспільне і церковне становище в Україні // Дзеркало тижня. - 2001. - 26 трав. - С. 3.
172. Дугин А. Основы геополитики. Геополитическое будущее России. Мыслить пространством. - 3-е изд., доп. - М.: АРКТОГЕЯ-центр, 1999. - 928 с.
173. Дилигенский Г.Г. Социально-политическая психология. - М.: Новая шк., 1996. - 348 с.
174. Дікон В., Хале М., Стабс П. Глобальна соціальна політика: Міжнародні організації й майбутнє соціального добробуту / Пер. з англ. А.Олійник. - К.: Основи, 1999. - 346 с.
175. Дьомін О.О. Роль адміністративної реформи у державотворенні на сучасному етапі // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. - К.: АДЕФ-Україна, 2003. - С. 8-13.
176. Економічний розвиток і державна політика: Навч. посіб. / Ю.Бажал, О.Кілієвич, О.Мертенс та ін.; За заг. ред. Ю.Єханурова, І.Розпутенка. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 480 с.
177. Економічне зростання на засадах справедливості. Український погляд // [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) [Світовий банк: документи для обговорення]. - Б. р. - № 407.
178. Економічне зростання на засадах справедливості. Вибір стратегії для України // [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) [Світовий банк: документи для обговорення]. - Б. р. - № 408.
179. Зелена книга. Реформа публічної адміністрації в Україні / Нац. рада з питань держ. упр. та місцевого самоврядування, 22 черв. 2006 р. // [www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)
180. Зеленюк В. Основні пріоритети економічної політики України // Укр. правда. - 2006. - 5 жовт.; [www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua)
181. Зеленюк В. Три магичні причини процвітання націй: чи має їх Україна? // Укр. правда. - 2006. - 14 серп.; [www.pravda.com.ua](http://www.pravda.com.ua)
182. Здіорук С., Бичек В. Проблеми функціонування політичних партій України у системі владних відносин: Монографія. - К.: НІСД, 2001. - С. 14-20. - (Сер. "Стратегія політики і політ. аналіз"; Вип. 6).
183. Збірник досліджень з ефективності роботи державних організацій України / Швед. нац. бюро аудит.; Швед. ін-т держ. упр.; Кол. авт. - К., 2001. - 156 с.
184. Запасник М. Ложь в политике // Философ. науки. - 1991. - № 8. - С. 97-110.
185. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС: Порівняльний аналіз. - К.: Основи, 1996. - 420 с.
186. Зернової кризи можна було б уникнути: Інформ. бюл. Міжнар. центру персп. дослідж. - 2003. - № 196. - 14 лип. // [www.icps.kiev.ua](http://www.icps.kiev.ua)
187. Ідеологія державотворення в Україні: історія і сучасність / За заг. ред. Ю.Шемшученка. - К.: Генеза, 1997. - 430 с.
188. Інтерфакс-Україна. - 2000. - 24 квіт.

189. Інтерфакс-Україна. - 1999. - 3 листоп.
190. Інтерфакс-Україна. - 2000. - 20 берез.
191. Інтерфакс-Україна. - 2000. - 29 берез.
192. Інтерфакс-Україна. - 2000. - 4 квіт.
193. Інтерфакс-Україна. - 2000. - 7 квіт.
194. Інтерфакс-Україна. - 2000. - 28 черв.
195. Інтерфакс-Україна. - 2001. - 29 трав.
196. Інтерфакс-Україна. - 2001. - 15 черв.
197. Інтерфакс-Україна. - 2001. - 31 трав.
198. Інтерфакс-Україна. - 2001. - 5 черв.
199. Інтерфакс-Україна. - 2001. - 30 трав.
200. *Ищенко О.* Актуальні питання кадрової політики на сучасному етапі // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 5-11.
201. *Иванов П.Ф.* Организация информационного обеспечения органов исполнительной государственной власти // Северный регион. - 2003. - № 2(8). - С. 159-164; [www.kovit.narod.ru](http://www.kovit.narod.ru)
202. Європейські принципи державного управління / Пер. з англ. О.Ю.Куленкової. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с.
203. *Кальниш Ю.Г.* Соціально-політична ситуація в Україні як передумова політичної реформи (матеріали експертного дослідження) // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. пр. / За наук. ред. І.В.Розпутенка. - К.: К.І.С., 2003. - С. 102-113.
204. *Кремень В.Г., Безлюда Д.М., Бондаренко В.Д. та ін.* Соціально-політична ситуація в Україні: поступ п'яти років: Монографія. - К.: НІСД, 1996. - 112 с. - (Сер. "Стратегія політики і політ. аналіз"; Вип. 2).
205. *Кремень В., Ткаченко В.* Україна: шлях до себе. - К., 1998. - 446 с.
206. *Кравченко Б.* Соціальні зміни і національна свідомість в Україні ХХ століття - К.: Основи, 1997. - 323 с.
207. *Киричук В.В., Тимциук В.І.* Історія державного управління в Україні: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 244 с.
208. *Кинах А.* У власти есть шансы выиграть выборы // Зеркало недели. - 2003. - 21-27 июня. - № 23.
209. *Кремень В.Г., Табачник Д.В., Ткаченко В.М.* Україна: альтернативи поступу (критика історичного досвіду). - К.: ARC-UKRAINE, 1996. - 793 с.
210. *Карлоф Б., Седерберг С.* Вызов лидеров. - М.: Дело, 1996. - 327 с.
211. *Камлик М., Невмержицький Є.* Корупція в Україні. - К.: Знання, 1998. - 187 с.
212. *Ковриженко Д.* Інститут державних секретарів в Україні: аналіз проблемних аспектів // Парламент. - 2001. - № 6. - С. 32-36.
213. *Коліушко І., Тимошук В.* Ликвидация должностей государственных секретарей министерств - удовлетворение аппетита или интересы государства // Зеркало недели. - 2003. - 7-13 июня. - № 21.
214. *Коліушко І.Б.* Проблеми правового забезпечення адміністративної реформи // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. - К.: АДЕФ-Україна, 2003. - С. 59-63.
215. *Комаров В.* ЗАО "СНБО" // Бизнес. - 2007. - 12 февр. - № 7. - С. 22-26.
216. Концепция и модель экономического развития для Украины: Материалы "круглого стола" // Зеркало недели. - 2001. - 10-16 февр. - № 6.
217. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні / Центр політико-правових реформ // [www.pravo.org.ua](http://www.pravo.org.ua)
218. Корпус вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади: Створення системи державної служби вищого рівня у країнах Центральної і Східної Європи. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с.

219. Конституція України - основний закон суспільства, держави, людини: Наук.-метод. рек. / І.Ф.Надольний, В.Г.Кремень, С.Г.Рябов та ін. - 2-ге вид. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 223 с.
220. *Косинов С.* Местное самоуправление: что дальше? // Понедельник. - 2004. - 5 апр. - № 13(58). - С. 4.
221. *Кокошин А.А.* Прогнозирование и политика: Методология, организация и использование прогнозирования во внешней политике США. - М.: Междунар. отношения, 1975. - 383 с.
222. *Краснодемська З.* Системні заходи і зусилля на продовольчому ринку // Уряд. кур'єр. - 2003. - 12 серп. - С. 4.
223. *Крозбі Б.Л.* Стратегічне планування та стратегічний менеджмент: чим вони відрізняються: Метод. матеріали. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 18 с.
224. *Кумбиз Д.* Политика и бюрократия в современном бюрократическом государстве: сравнивая Западную и Восточную Европу // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / Под ред. Т.Верхейна; Пер. с англ. - Братислава; М.: Права человека, 2001. - С. 30-54.
225. *Кухта Б., Теплоухова Н.* Політичні еліти і лідери. - 2-ге вид. - Л.: Кальварія, 1996. - 224 с.
226. *Кучеренко О., Лашко О.* Державна політика як соціально-економічне явище // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 1. - С. 164-170.
227. *Кучеренко О.О.* Суспільна детермінація державної політики // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. - К., 1998. - Вип. 1. - С. 166-173.
228. *Кучма Л.* Україна: підсумки соціально-економічного розвитку та погляд у майбутнє: Виступ Президента України Л.Д.Кучми на наук. конф., Київ, 16 листоп. 2000 р. // Уряд. кур'єр. - 2000. - 18 листоп.
229. *Кучма Л.* Нові політичні реалії України на рубежі тисячоліть: Заключне слово на наук.-практ. конф., Київ, 16 черв. 2001 р. // Уряд. кур'єр. - 2001. - 19 черв.
230. *Кучма Л.* Націю звеличують великі цілі та діла: Виступ Президента України Л.Д.Кучми у Верховній Раді України 22 лют. 2000 р. // Уряд. кур'єр. - 2000. - 23 лют.
231. *Кучма Л.* Немає Батьківщини без свободи і свободи без Батьківщини: Доп. Президента України на Урочистих зборах з нагоди 5-ї річниці незалежності України, 23 серп. 1996 р. - К.: Україна, 1996. - 28 с.
232. *Кучма Л.Д.* Стратегічні перспективи реформ: Виступ Президента України Леоніда Кучми на наук.-практ. конф. "Стратегія сталого розвитку та структурно-інноваційної перебудови української економіки (2004-2015)" // Уряд. кур'єр. - 2004. - 28 квіт.
233. *Лісничий В.В.* Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн - Х.: Торнадо, 2001. - 352 с.
234. *Луговий В.* Адміністративна реформа в Україні і політична культура // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 2. - С. 7-9.
235. *Луговий В., Князєв В.* Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3/4. - С. 9-12.
236. *Луговий В.* Управління освітою: Навч. посіб. для слухачів, аспірантів, докторантів спеціальності "Держ. упр.". - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 302 с.
237. *Литвин В.М.* Україна: політика, політики, влада. На фоні політичного портрета Л.Кравчука. - К.: Альтернативи, 1997. - 280 с.
238. *Ландберг Ф.* Богачи и сверхбогачи. - М.: Прогресс, 1970. - 453 с.
239. *Люта Г.* Льготы юристам - законодательная основа для процветания коррупции? // Зеркало недели. - 2001. - 19 мая. - С. 9.
240. *Матвієнко В.Я.* Прогностика.- К.: Укр. пропілеї, 2000. - 484 с.
241. *Леліков Г.І.* Реформування системи державної служби - запорука успіху адміністративної реформи в Україні // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. - К.: АДФУ-Україна, 2003. - С. 28-31.
242. *Логунова М., Шахов В., Шевченко М.* Концептуальні засади теорії політики: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 160 с.
243. *Логунова М.* Культурно-гуманітарна підготовка державних службовців як чинник підвищення ефективності управлінської діяльності // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 1. - С. 21-27.

244. *Логунова М.* Соціально-психологічні передумови здійснення державної служби // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князєва. - К.: Вид-во УАДУ. - 1999. - Вип. 2. - Ч. II. - С. 57-61.
245. *Логунова М.* Реформа політичної системи в контексті загальної стратегії суспільно-політичних реформ в Україні // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. пр. / За наук. ред. І.В.Розпутенка. - К.: К.І.С., 2003. - С. 84-93.
246. *Лобанов В.В.* Государственная политика: разработка и реализация: Учеб. пособие / Гос. ун-т упр.; Ин-т гос. и муницип. упр. - М., 2000. - 113 с.
247. *Манхейм К.* Диагноз нашего времени. - М.: Юристъ, 1994. - 658 с.
248. *Мадісон В.В., Шахов В.А.* Політологія міжнародних відносин: Навч. посіб. - К.: Либідь, 1997. - 176 с.
249. Матеріали проекту TACIS EDUK 9802 з адміністративної реформи, листопад 1999 - квітень 2002 р. - К., 2002.
250. *Малиновський В.Я.* Державне управління: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. - Луцьк: Вежа, 2000. - 560 с.
251. *Мангейм Дж.Б., Рич Р.К.* Политология: Методы исследования: Пер. с англ. / Предисл. А.К.Соколова. - М.: Весь мир, 1997. - 544 с.
252. *Марущак В.П.* Державне управління: планування і ринок. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 168 с.
253. *Марциновський А.* Затюкана євроінтеграція // Україна молода. - 2004. - 22 квіт.
254. *Матійчик Я.* Деякі аспекти проблеми бюрократизації, управлінської й політичної культури в контексті національної безпеки України // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 2. - С. 164-176.
255. *Максюта А.* Публичное представление проекта Государственного бюджета на 2007 год. Стенограмма пресс-службы Минэкономки, 14 сент. 2006 г. // [proua.com/speech/2006/09/15/100806.html](http://proua.com/speech/2006/09/15/100806.html)
256. *Мищенко М.* Соціальна напруженість у суспільстві: проблеми виявлення та аналізу: Монографія. - К.: НІСД, 1995. - 44 с. - (Сер. "Наук. доп."; Вип. 44).
257. *Мелихов С.В.* Количественные методы в американской политологии. - М.: Наука, 1979. - 203 с.
258. *Мельников О.* Автоматизація і застосування комп'ютерних технологій в управлінській діяльності // Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців: Матеріали міжнар. конф. - К., 1998. - С. 144-149.
259. Молодь України. - 2003. - 29 трав.
260. Моніторинг громадської думки населення України: Інформ. бюл. Укр. ін-ту соц. дослідж. та Центру "Соц. моніторинг". - К., 1999. - № 9. - 25 с.
261. Моніторинг громадської думки населення України: Інформ. бюл. Укр. ін-ту соц. дослідж. та Центру "Соц. моніторинг". - К., 2001. - № 4. - 38 с.
262. Моніторинг громадської думки населення України: Інформ. бюл. Укр. ін-ту соц. дослідж. та Центру "Соц. моніторинг". - К., 1999. - № 12.
263. Моніторинг громадської думки населення України: Інформ. бюл. Укр. ін-ту соц. дослідж. та Центру "Соц. моніторинг". - К., 2001. - № 1. - 80 с.
264. Моніторинг громадської думки населення України: Інформ. бюл. Укр. ін-ту соц. дослідж. та Центру "Соц. моніторинг". - К., 2000. - № 5. - 80 с.
265. *Мигранян А.М., Ельманов А.Ф., Рябов А.В. и др.* Проблема субъектности российской политики / Фонд "Реформа" // Независимая газета. - 1998. - 19 февр.
266. *Михальченко М., Журавський В., Танчер В.* Соціально-політична трансформація України: реальність, міфологеми, проблеми вибору. - К.: Логос, 1997. - 178 с.
267. *Михальченко Н.И.* Украинское общество: трансформация, модернизация или лимитроф Европы? - К.: Ин-т социол. НАНУ, 2001. - 440 с.
268. *Михальченко М.* Політична система України: реальність, моделі трансформації // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї / Редкол.: І.Ф.Курас, М.І.Михальченко, Ф.М.Рудич та ін. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. - С. 5-11.
269. *Наумкина С.М.* Социально-политические аспекты управления. - О., 1994.

270. *Наушкіна С.* Тенденції та перспективи модернізації партійно-політичної сфери в Україні // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї / Редкол.: І.Ф.Курас, М.І.Михальченко, Ф.М.Рудич та ін. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. - С. 101-109.
271. *Нижник Н.Р.* Державне управління в Україні: проблеми і перспективи // Вісн. УАДУ. - 1996. - № 1. - С. 102-115.
272. *Нижник Н.Р., Мосов С.* Механізм розроблення та ухвалення рішень у системі державного управління // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 4. - С. 35-39.
273. *Нижник Н.Р., Машиков О.А.* Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За заг. ред. Н.Р.Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.
274. *Нижник Н.Р., Дубенко С.Д., Мельниченко В.І., Плахотнюк Н.Г., Мосов С.П.* Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Навч. посіб. - К.: Вид-во НАДУ, 2002. - 164 с.
275. Національна безпека України: сучасний стан, проблеми та напрямки їх вирішення: Наук. доп. НІСД / С.І.Пирожков, О.П.Янішевський, І.Ф.Бінько та ін. - К., 1996. - 136 с.
276. Національна безпека України, 1994-1996 рр.: Наук. доп. НІСД / Редкол.: О.Ф.Белов (голова), О.П.Янішевський, І.Ф.Бінько та ін. - К.: НІСД, 1997. - 197 с.
277. *Никовская Л.И., Степанов Е.И.* Конфликтный потенциал современной политики. Социальный взрыв или политический переворот? // Независимая газета. - 1998. - 3 окт. - НГ-сценарии. - № 10. - 2 с.
278. *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Пер. з англ. І.Дзюб. - К.: Основи, 2000. - 198 с.
279. *Озірська С.* Про доцільність та потреби вивчення мотивації професійної поведінки державних службовців // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3-4. - С. 34-43.
280. Організаційно-правові аспекти використання науково-технічних досягнень у державному управлінні // Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В.Б.Авер'янова. - К., 1998. - С. 385-405.
281. *Осавелюк А.М.* Вспомогательные государственные органы зарубежных стран: конституционно-правовой аспект. - М.: Юристъ, 1998. - 190 с.
282. *Откіон П.* Устрій державних установ у ХХІ столітті: чому бюрократія залишиться в державному управлінні // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 1. - С. 5-18.
283. О власти или хорошо, или правду: Аналитический доклад о результатах деятельности власти в 2000-2001 г. / Агентство гуманитарных технологий // [www.aht.org](http://www.aht.org)
284. Політичні структури та процеси в сучасній Україні / Кер. авт. кол. Ф.Рудич. - К.: Наук. думка, 1995. - 265 с.
285. Партийно-политические элиты и электоральные процессы в России. - М.: ЦКСИиМ, 1996. - 126 с.
286. *Пойченко А.М., Ребкало В.А., Хворостяний О.І.* Конфлікт у політичному житті сучасної України: торія і технологія розвитку: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 96 с.
287. *Поппель Г.Л., Голдстайн Б.* Информационная технология - миллионные прибыли: Пер. с англ. - М.: Экономика, 1990. - 238 с.
288. *Пал Л.А.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. І.Дзюб. - К.: Основи, 1999. - 422 с.
289. Перспективи розвитку недержавних аналітичних центрів в Україні / За матеріалами конф. "Українські мозкові центри та уряд: ініціатива - діалог - співпраця". - К., 2000. - 144 с.
290. *Пасхавер О.* Украинские реформы, или приватизацию никто не любит // Зеркало недели. - 2003. - 6-12 сент. - № 34.
291. *Панарин А.С.* Глобальное политическое прогнозирование в условиях стратегической нестабильности. - М.: Алгоритм, 2000. - 272 с.
292. *Паніна Н.* Українське суспільство 2004 - 2005: соціологічний моніторинг. - К.: ТОВ "Вид-во "Софія", 2005. - 160 с.
293. *Пахомов Ю.Н., Крымский С.Б., Павленко Ю.В.* Пути и перепутья современной цивилизации. - К.: Междунар. деловой центр, 1998. - 430 с.



294. *Пахомов Ю.* Концепция и модель экономического развития для Украины // Зеркало недели. - 2001. - 10 февр.
295. *Пірен М.І.* Етнонаціональні процеси в сучасній Україні: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 204 с.
296. *Пірен М.І.* Політична реформа в Україні: соціологічний вимір // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. пр. / За наук. ред. І.В.Розпутенка. - К.: К.І.С., 2003. - С. 70-83.
297. *Пойченко А.М.* Політика: теорія і технології діяльності. - К.: Вид-во НАДУ; Ін-т нац. відносин і політології. - 164 с.
298. Політологічний енциклопедичний словник. - К.: Генеза, 1997. - 432 с.
299. Политическая наука: новые направления / Пер. с англ. М.М.Гурвица, А.Л.Демчука, Т.В.Якушевой; Науч. ред. Е.Б.Шестопал. - М.: Вече, 1999. - 816 с.
300. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / Редкол.: Ф.М.Рудич та ін. - К.: Парлам. вид-во, 1998. - 352 с.
301. Політологія посткомунізму: Політичний аналіз посткомуністичних суспільств / Упоряд. В.Полохало; Ред. Є.Бистрицький. - К.: Політ. думка, 1995. - 368 с.
302. Політична реформа як засіб демократизації українського суспільства: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 18 квіт. 2003 р. - Х.: Вид-во ХарРІ УАДУ "Магістр", 2003. - 152 с.
303. Посібник з питань державної служби. - К.: Персонал, 1996. - 108 с.
304. *Потульніцький В.А.* Теорія української політології: Курс лекцій. - К.: Либідь, 1993. - 192 с.
305. *Почепцов Г.Г.* Имидж и выборы. Имидж политика, партии, президента. - К.: АДЕФ-Украина, 1997. - 140 с.
306. *Почепцов Г.Г.* Имиджмейкер. Паблик рилейшнз для политиков и бизнесменов. - К.: Реклам. агентство Губерникова, 1995. - 236 с.
307. Правляча еліта сучасної України / М.Шульга, О.Потехін, Н.Бойко, О.Парахонська, Т.Шульга // Вісн. НАН України. - 1998. - № 7-8. - С. 33-55.
308. Проблеми розвитку аналітичних і "мозкових центрів" України // Теорія і практика політичного аналізу: Навч. посіб. / За заг. ред. О.Валевського, В.Ребкала. - К.: Міленіум, 2003. - С. 212-217.
309. *Плахотнюк Н.* Повноваження Президента України як основний елемент інституту президентства в Україні // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 1. - С. 138-146.
310. Правительство, министерства и ведомства в зарубежных странах. - М.: Юрид. лит., 1994. - 348 с.
311. Президент України та державна регіональна і муніципальна політика / Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України; Укр. асоціація місцевих та регіон. влад; О.О.Дьомін (заг. ред.), О.М.Іщенко (упоряд.). - К.: Логос, 2003. - 230 с.
312. *Пухкал О.Г.* Пошук ефективної форми правління в контексті внутрішньополітичної стратегії України // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. пр. / За наук. ред. І.В.Розпутенка. - К.: К.І.С., 2003. - С. 94-101.
313. *Пухтинський М.О.* Концептуальні та прикладні аспекти здійснення адміністративної реформи в Україні // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. - К.: АДЕФ-Україна, 2003. - С. 33-35.
314. *Рабренович А.* Теоретические основы политико-административных отношений // Политико-административные отношения: кто стоит у власти? / Под ред. Т.Верхейна; Пер. с англ. - Братислава; М.: Права человека, 2001. - С. 39-42.
315. *Райт Г.* Державне управління / Пер. з англ. В.Івашка, О.Коваленка, С.Соколик. - К.: Основи, 1994. - 191 с.
316. *Рибаченко В.* Торг доречний? // День. - 2003. - 30 трав.
317. *Рудич Ф.* Політологія: Навч. посіб. для студ. вищ. закл. освіти. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2000. - 200 с.
318. *Рудич Ф.* Політична система та Інститути громадянського суспільства в сучасній Україні: політологічний контекст // Сучасна українська політика: Політики і політологи про неї / Редкол.: І.Ф.Курас, М.І.Михальченко, Ф.М.Рудич та ін. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. - С. 11-21.

319. *Ребкало В.А., Обушний М.І., Майборода О.М.* Етнонаціональні процеси в сучасній Україні: Досвід, проблеми, перспективи. - К., 1996. - 124 с.
320. *Ребкало В.А.* Державна політика і механізм її реалізації в Україні // Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців: Матеріали міжнар. конф. - К., 1998. - С. 47-54.
321. *Ребкало В.А., Бебик В.М., Пойченко А.М.* Практична політологія: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 140 с.
322. *Ребкало В.А.* Етапи становлення, динаміка та пріоритети політичної реформи в Україні // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. пр. / За наук. ред. І.В.Розпутенка. - К.: К.І.С., 2003. - С. 44-58.
323. *Романов В.* Аналіз політики як елемент планування місцевого розвитку: спроба порівняльного дослідження // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / ДФ УАДУ. - Д., 2000. - Вип. 2. - С. 101-110.
324. *Романов В., Брус Т.* Аналіз державної політики: проблеми походження, теорії та перспектив розвитку // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 1. - С. 250-257.
325. *Романов В., Рудик О., Брус Т.* Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. - К.: Основи, 2001. - 235 с.
326. *Рубцова Т.М., Тертичка В.В.* Раціональна державна політика: переваги і проблеми // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. / ХФ УАДУ. - Х., 2000. - № 1(6). - С. 25-36.
327. *Рудік О.М.* Збірник ситуативних прикладів до курсу "Процес вироблення державної політики та його аналіз". - Д.: Центр екон. освіти, 1999. - 86 с.
328. *Рудік О.* Консолідація демократичного режиму як ключовий етап демократизації // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 1. - С. 268-275.
329. *Рябов С.Г.* Державна влада: проблеми авторитету й легітимності: Монографія / Рада нац. безпеки і оборони України; Нац. ін-т стратег. дослідж. - К., 1996. - 118 с. - (Сер. "Стратегія політики і політ. аналіз"; Вип. 1).
330. *Рябов С.Г.* Політична теорія держави: Навч. посіб. - К.: Тандем, 1996. - 240 с.
331. *Рормозер Г.* Кризис либерализма. - М.: Наука, 1996. - 187 с.
332. Референдум і ми: від громадянської позиції до громадянської дії: Матеріали Всеукр. громад. конф., 18 берез. 2000 р., Київ. - К., 2000.
333. *Саламатов В.* Конфліктологічний моніторинг як інформаційно-аналітична система // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 2. - С. 64-70.
334. *Саламатов В.* Проблема розуміння ефективності діяльності державних службовців // Підвищення ефективності державного управління: стан, перспективи та світовий досвід: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Князева. - К., 2000. - С. 82-88.
335. *Симонов К.В.* Политический анализ: Учеб. пособие. - М.: Логос, 152 с.
336. *Симоненко В.* Корупція - це реальна загроза безпеці держави // День. - 2006. - 30 верес. - № 166.
337. *Симоненко В.* Бідність, зубожіння, здичавіння?! // Дзеркало тижня. - 2006. - 18-24 жовт. - № 45.
338. *Сиренко В.Ф.* Правовое обеспечение процесса демократизации аппарата государственного управления // Демократизация аппарата государственного управления. - К., 1990. - С. 61-88.
339. *Соловьев А.И.* Особенности механизма принятия государственных решений в России // ПОЛИС. - 1998. - № 4. - С. 127-129.
340. Соціальна політика: Навч. посіб. / В.А.Скуратівський, О.М.Палій, Е.М.Лібанова. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 360 с.
341. Сучасна економічна теорія і стабілізаційні моделі у відкритому суспільстві / О.Романюк, О.Кілієвич та ін.; За ред. І.В.Розпутенка. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 332 с.
342. *Скуратівський В.А., Шевченко М.Ф.* Соціальні системи та соціологічні методи дослідження: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 188 с.
343. *Скрипнюк О.В.* Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики: Монографія. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2000. - 600 с.

344. *Стоун Д.* Парадокс політики: мистецтво ухвалення політичних рішень / Пер. з англ. О.Буценко. - К.: Видавн. дім "Альтернативи", 2000. - 303 с.
345. Стратегії розвитку України: виклики часу та вибір / С.І.Пирожков, О.П.Янішевський, В.А.Поповкін та ін. - К., 1994. - 177 с. - (Препр. / Нац. ін-т стратег. дослідж.; Сер. "Наук. доп."; Вип. 22).
346. Стратегия для России: Тезисы Совета по внешней и оборонной политике // Независимая газета. - 1994. - 27 мая; Там же. - 1996. - 25 мая.
347. Стратегічне партнерство України: декларації і реалії // Нац. безпека і оборона. - 2000. - № 12. - С. 2-56.
348. *Сегела Ж.* Национальные особенности охоты за голосами. - М.: Вагриус, 1999. - 171 с.
349. *Симоненко В.* Административная реформа - движение по кругу коллективной безответственности // Зеркало недели. - 2002. - 9-15 февр. - № 5.
350. Теорія та практика політичного аналізу: Навч. посіб. / За заг. ред. О.Валевського, В.Рибкала. - К.: Міленіум, 2003. - 228 с.
351. *Телешун С.О.* Державний устрій України: проблеми політики, теорії і практики. - Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. - 344 с.
352. *Телешун С.О.* Активізація діяльності фінансово-промислових груп, що спрямована на трансформацію політичної системи в Україні // Парламентсько-президентська форма правління: Україна та німецький досвід: Зб. наук. пр. / За наук. ред. І.В.Розпутенка. - К.: К.І.С., 2003. - С. 12-28.
353. Тенденції соціально-економічного розвитку регіонів України та першочергові завдання державної регіональної політики // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor10/tab10.htm#a1>
354. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. - К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2002. - 750 с.
355. *Тертичка В.В.* Визначення проблеми як головна ланка в аналізі державної політики // Вісн. УАДУ. - 2001. - № 1. - С. 257-267.
356. *Тертичка В.В.* Державна політика в умовах ліберальної демократії: аналіз деяких концептуальних засад // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 3. - С. 273-280.
357. *Тертичка В.В.* Державна політика як об'єкт наукового аналізу // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 2. - С. 135-142.
358. *Тертичка В.В.* Державна політика як фактор життєдіяльності суспільства // Командор. - 2000. - № 2-3. - С. 20-22.
359. *Тертичка В.В.* До питання про психологічні виміри експертної роботи в аналізі державної політики // Проблеми політичної психології та її роль у становленні громадянина Української держави: Зб. наук. пр. / За заг. ред. В.М.Литвина, М.М.Слюсаревського. - К., 2001. - Вип. 3. - С. 74-76.
360. *Тихомиров Ю.А.* Управленческое решение. - М.: Наука, 1972. - 288 с.
361. *Токовенко В.В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії. - К.: Вид-во УАДУ, 2001. - 256 с.
362. Трансформація українсько-російських відносин в контексті нової зовнішньополітичної стратегії Росії // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor15/001.htm#a1>
363. *Ткач Д.* Институт государственных секретарей - венгерский опыт на фоне украинских начинаний // Персонал. - 2001. - № 8. - С. 14.
364. Трансформація українсько-російських відносин в контексті нової зовнішньополітичної стратегії Росії // <http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor15/001.htm#a1>
365. *Тронь В.П.* Стратегія прориву. - К.: Вид-во УАДУ, 1995. - 340 с.
366. Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку / Б.О.Парахонський, О.В.Потехін, Е.М.Лисицин та ін.; Редкол.: О.Ф.Белов, О.П.Янішевський, О.М.Гончаренко та ін. - К.: НІСД; НІУРВ, 1999. - 345 с.
367. Україна. Відновлення зростання на засадах справедливості: Меморандум про економічний розвиток України // [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) [Світовий банк: документи для обговорення]. - Б. р.
368. УНІАН. - 2000. - 14 квіт.

369. УНІАН. - 2001. - 31 трав.
370. УНІАН. - 2001. - 9 черв.
371. УНІАН. - 2001. - 12 лип.
372. УНІАН. - 2001. - 14 лип.
373. УНІАН. - 2001. - 4 жовт.
374. УНІАН. - 2001. - 18 жовт.
375. УНІАН. - 2001. - 30 жовт.
376. УНІАН. - 2001. - 15 черв.
377. УНІАН. - 2001. - 2 квіт.
378. УНІАН. - 1999. - 15 жовт.
379. УНІАН. - 1999. - 8 жовт.
380. УНІАН. - 2000. - 4 квіт.
381. УНІАН. - 2000. - 4 квіт.
382. УНІАН. - 2000. - 13 лип.
383. УНІАН. - 2001. - 18 січ.
384. УНІАН. - 2000. - 8 лип.
385. УНІАН. - 2002. - 25 черв.
386. УНІАН. - 2002. - 2 лип.
387. УНІАН. - 2004. - 22 квіт.
388. Українське суспільство, 1994-2001: Результати опитування громадської думки. - К.: МІА "Подія", 2001. - 112 с.
389. Українське суспільство: моніторинг - 2000 р.: Інформ.-аналіт. матеріали / За ред. В.Ворони, А.Ручки. - К.: Ін-т соціол. НАН України, 2000. - 352 с.
390. Українське суспільство 1992-2002 (соціологічний моніторинг) / За ред. Н.В.Паніної. - К.: Ін-т соціол., 2003. - 116 с.
391. Федотова В. Россия - страна перманентного хаоса. Наш политический режим не является демократическим, он имеет олигархически-анархическую природу // Независимая газета. НГ-сценарии. - 1998. - № 10.
392. Філіпчук В. Державна політика: спроба концептуального визнання // Зб. наук. пр. УАДУ / За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева. - К., 1998. - Вип. 1. - С. 156-166.
393. Хоффман-Ланге У. Элиты и демократизация: германский опыт // СОЦИС. - 1996. - № 4. - С. 50-58.
394. Хорошковский В. На продовольственном рынке Украины кризиса нет // Деловая неделя. - 2003. - 14 авг.
395. Цветнов А. Управление социально-политическими процессами: технология избирательных кампаний, лоббирования, общественной деятельности. - М.: Палея, 1995. - 132 с.
396. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності. Політико-правовий аспект / НАН України; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького, Акад. прав. наук України. - Х.: Право, 1996. - 164 с.
397. Рахманин С. Мечты о свободе ... // Зеркало недели. - 2001. - 5 трав. - С. 2.
398. Черкасов В.В. Проблемы риска в управленческой деятельности: Монография. - М.: Рефл-бук; К.: Ваклер, 1999. - 288 с.
399. Чернявський А.Д. Організація управління в умовах ринкових відносин - К.: МАУП, 1994. - 120 с.
400. Чорновіл В. Скільки партій потрібно Україні? // Час-Тіме. - 1997. - 10 січ.
401. Чучман Ю. Оцінка доцільності державних і приватних інвестиційних проектів / Пер. з англ. С.Соколик. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 102 с.
402. Шабров О.Ф. Компьютерное моделирование социально-политических процессов. - М., 1997.
403. Шамхалов Ф. Государство и экономика: бизнес и власть. - М.: Экономика, 1999. - 438 с.

404. *Шаповал В.М.* Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. - К.: Програма; Л., 1995. - 136 с.
405. *Шаповал В.* Я сочувствую судьям нового Конституционного Суда // *День*. - 2006. - 30 июня. - № 104.
406. *Шаров Ю.П.* Стратегічне планування в соціально-технічних системах і в місцевому самоврядуванні: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1996. - 88 с.
407. *Шебаршин Л.В.* Из жизни начальника разведки. - М.: Междунар. отношения, 1994. - 158 с.
408. *Шкумбатюк К.* Державна політика і державна служба. Гуманітарний аспект // Актуальні проблеми реформування державного управління: Матеріали щоріч. наук.-практ. конф. наук. пед. персоналу, слухачів, аспірантів, докторантів УАДУ. - К., 1997. - С. 86-87.
409. *Шумнєтер Й.А.* Капіталізм, соціалізм і демократія: Пер. з англ. - К.: Основи, 1995. - 528 с.
410. Шляхи реалізації політичних та адміністративних функцій: порядок денний для коаліційного уряду: Матеріали "круглого столу", 12 трав. 2003 р. // Сайт Українського незалежного центру політичних досліджень: [www.usipr.kiev.ua](http://www.usipr.kiev.ua)
411. *Щекін Г.В.* Теория кадровой политики: Монография. - К.: МАУП, 1997. - 176 с.
412. *Щокін Г.В.* Теорія соціального управління. - К.: МАУП, 1996. - 408 с.
413. *Эддоус М., Стэнсфилд Р.* Методы принятия решений: Пер. с англ. / Под ред. чл.-кор. РАН И.И.Елисеевой. - М.: Аудит; ЮНИТИ, 1997. - 590 с.
414. *Юрженко Л.* Можливості математичного моделювання у прогнозуванні розвитку культури // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. - 1998. - № 4-5. - С. 187-194.
415. *Янг Е., Куїнн Л.* Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практ. посіб. для радників з держ. політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С.Соколик; Наук. ред. пер. О.Кілієвич. - К.: К.І.С., 2003. - 75 с.
416. *Colin S. Gray* National Style in Strategy: The American Example // *International Security*, Fall. - 1981. - S. v. - P. 44.
417. *Luc Reychler.* The art of conflict prevention: theory and practice. - N.-Y.: S. n., s. l. - P. 10-16.
418. Transparency International // [www.transparency.org](http://www.transparency.org). - 2002.
419. *Aberbach J., Putnam R., Rockman B.* Bureaucrats and Politicians in Western Democracies. - Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981. - P. 322.
420. *Peters B.G.* Politicians and Bureaucrats in the Politics of Policy-Making // *Bureaucracy and Public choice*. / J.-E.Lane (ed.). - London: SAGE Publications, 1987. - P. 256-282.

# ЗМІСТ

Стор.

ПЕРЕДМОВА	3
ВСТУП	4
<i>Частина перша</i>	
<b>КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ ТА ТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ</b>	
<b>Розділ 1. Методологічні засади політичного аналізу</b>	8
<i>1.1. Визначення та структура політичного аналізу</i>	8
<i>1.2. Інформаційно-аналітичні процедури аналізу політичної ситуації</i>	15
<i>1.3. Досвід використання соціологічних опитувань у виборчій кампанії 1999 року</i>	20
<i>1.4. Специфіка стратегічного аналізу політики</i>	25
<i>1.5. Інформаційно-аналітичне забезпечення державної політики</i>	27
<b>Розділ 2. Основні поняття творення політики</b>	32
<i>2.1. Концептуальні засади творення державної політики: світовий досвід та вітчизняна практика</i>	32
<i>2.2. Структура соціального середовища аналізу державної політики</i>	37
<i>2.3. Механізми прийняття політичних рішень</i>	43
<i>2.4. Структура та функціональні особливості механізмів впровадження державної політики</i>	46
Висновки до першої частини	53
<i>Частина друга</i>	
<b>АНАЛІЗ ТА МЕХАНІЗМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ</b>	
<b>Розділ 3. Макрополітичні вектори політики реформ: історичні та соціальні контексти</b>	56
<i>3.1. Неоліберальна модель реформування посттоталітарного суспільства: випадок України</i>	56
<i>3.2. Оцінка інституціональної революції в системі відносин власності</i>	62
<i>3.3. Подолання корупції в перехідному суспільстві: виклик для держави і суспільства</i>	66
<i>3.4. Аналіз загроз стабільності в упровадженні політики реформ</i>	70
	81
<b>Розділ 4. Чинники та етапи становлення державної політики</b>	
<i>4.1. Конституційний процес і зміцнення основ української державності</i>	81
<i>4.2. Трансформація суб'єкта влади у перехідному суспільстві</i>	90
<i>4.3. Україна в контексті сучасної геополітичної ситуації</i>	102
Висновки до другої частини	111

*Частина третя*

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У ВИБОРЧИХ ПРОЦЕСАХ:  
ДОСВІД, ЗДОБУТКИ, ПЕРСПЕКТИВИ**

**Розділ 5. Аналіз складових схвалення політичного рішення на  
прикладі прийняття мажоритарно-пропорційної виборчої  
системи** 114

*5.1. Умови формування пріоритетів державної політики щодо  
впровадження мажоритарно-пропорційної виборчої системи* 114

*5.2. Оцінка вірогідності політичного планування на прикладі  
досвіду парламентських кампаній 1998 і 2002 років* 120

**Розділ 6. Альтернативи схвалення політичного рішення на  
прикладі прийняття пропорційної виборчої моделі** 124

*6.1. Структура конфлікту інтересів у прагненні прийняти  
пропорційну виборчу систему в 2001 році* 124

*6.2. Аналіз конкуруючих альтернатив у прийнятті пропорційної  
моделі виборчої системи* 127

**Розділ 7. Умови неспроможності реалізувати державну  
політику (на прикладі Всеукраїнського референдуму 16 квітня  
2000 року)** 134

*7.1. Проект референдуму: оцінка аргументів “за” і “проти”* 134

*7.2. Конфліктне середовище в імплементації підсумків референдуму* 139

*7.3. Уроки референдуму для планування та впровадження державної  
політики* 144

**Висновки до третьої частини** 145

*Частина четверта*

**РОЗМЕЖУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ТА  
АДМІНІСТРАТИВНИХ ФУНКЦІЙ ЯК СТРАТЕГІЯ  
РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Розділ 8. Теоретичні та інституційні складові розмежування  
політичних та адміністративних функцій у державному  
управлінні** 149

*8.1. Теоретичні засади визначення політичних та адміністративних  
функцій у державному управлінні* 150

*8.2. Функціональні й інституційні відмінності політичних та  
адміністративних посад у державному управлінні* 155

**Розділ 9. Політико-правові засади функціонування інституту  
державних секретарів, причин його запровадження та  
скасування** 160

*9.1. Аналітична оцінка сфери компетенції та відповідальності  
державних секретарів міністерств* 160

<i>9.2. Політичний фон запровадження та скасування інституту державних секретарів</i>	171
<b>Розділ 10. Розмежування політичних і адміністративних функцій у діяльності уряду - шлях до підвищення ефективності державного управління</b>	177
<i>10.1. Зарубіжний досвід функціонування державних політичних посад</i>	177
<i>10.2. Порядок денний впровадження політико-правових засад для підвищення ефективності діяльності уряду</i>	180
Висновки до четвертої частини	188
<b>ВИСНОВКИ</b>	192
<b>БІБЛІОГРАФІЯ</b>	197



Наукове видання

*Валевський Олексій Леонідович*

**Держава і реформи в Україні:  
аналіз державної політики  
в умовах  
трансформації суспільства**

Монографія

Київ, видавництво НАДУ

Відповідальний за випуск *В.А.Дон*

Редактор *С.М.Шиманська*

Коректор *Т.В.Пантелеймонова*

Комп'ютерна верстка *Ю.О.Куценко*

Підписано до друку 17.12.2007 р.

Формат 60 × 84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Тираж 300 пр. Обл.-вид. арк. 17,34.

Ум. друк. арк. 18,4. Гарн. Таймс.

Видавництво Національної академії державного управління  
при Президентові України.

03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-94-36.

E-mail: vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Видруковано з оригінал-макета у видавництві  
Національної академії державного управління  
при Президентові України.

03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20.