

**НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

Навчально-науково-виробничий центр

Кафедра публічного адміністрування у сфері цивільного захисту

*Крюков О.І., Майстро С.В.*

## **ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

*КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ*

ХАРКІВ – 2020

**Рецензенти:** д.держ.упр., професор, професор кафедри економічної політики та менеджменту Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України,  
Ю.О. Ульяновченко  
д.держ.упр., професор, завідувач кафедри менеджменту Національного університету цивільного захисту України,  
В.О. Шведун

Основи публічної політики: конспект лекцій для здобувачів вищої освіти третього освітньо-наукового рівня «доктор філософії» зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» / Укладачі О.І. Крюков, С.В. Майстро. – Х. : НУЦЗУ, 2020. – 80 с.

Курс лекцій є складовою частиною методичного забезпечення при вивченні навчальної дисципліни «Основи публічної політики» підготовки докторів філософії за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

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

Курс лекцій орієнтовано на ад'юнктів, аспірантів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Він також буде корисним для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також курсантів, студентів, магістрів та викладачів вищих навчальних закладів.

## ВСТУП

Конспект лекцій з навчальної дисципліни «Основи публічної політики» покликаний сформувати у здобувачів фундаментальні знання про систему публічної політики, як складну динамічну систему, що має певні функції, організаційну побудову, методи та процедури прийняття рішень, а також допомогти їм в оволодінні вміннями реалізації завдань та функцій держави на основі базових принципів публічного управління та адміністрування.

Загальне завдання конспекту лекцій – комплексно розглянути проблеми складних соціальних систем, до яких належить публічна політика; з'ясувати причинно-наслідкові зв'язки в державно-управлінських відносинах; визначити їх нормативно-правову та організаційну базу; охарактеризувати методи та процедури публічно управлінських рішень.

## Лекція 1.

### ПОЛІТИКА ЯК СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ

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

#### 1.1 Сутність та різновиди політики

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

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

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

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

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

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

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

Сучасні традиції вживання терміна «політика» започатковані античним (давньогрецьким) розумінням політики як вельми благородної

справи – мистецтва державного управління, покликаного об'єднати суспільство навколо вищої його мети.

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

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

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

### ***1. Політика як діяльність на етичних засадах***

Ця традиція започаткована Аристотелем, який вважав, що кожна спільнота створюється з певною метою. Означена мета повинна перевищувати всі індивідуальні блага окремих людей. Цією метою є справедливість або найвище благо для всіх. Виходячи з такого розуміння, домінантною рисою політики має бути мудрість, яка полягає в умінні обирати засоби для реалізації моральної мети.

### ***2. Політика як засіб досягнення егоїстичних цілей***

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

### ***3. Ціннісно-нейтральне розуміння політики***

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

суспільства.

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

**Функціонування політики розмежовують за різними критеріями:**

**1. За сферами суспільного життя:** економічна; соціальна; культурна; національна; військова тощо.

**2. За орієнтацією:** внутрішня; зовнішня.

**3. За масштабами:** міжнародна; світова; локальна; регіональна.

**4. За носіями й суб'єктами:** політика держави; партії; руху; особи.

**5. За терміном дії:** короткострокова; середньострокова; довгострокова.

В цілому існують наступні підходи до визначення політики.

**Директивний підхід**

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

**Комунікативний підхід**

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

**Функціональний підхід**

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

**Біхевіористичний підхід**

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

**Формально-правовий підхід**

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

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

## 1.2 Структура і функції політики

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

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

**2. Політичні відносини та політична діяльність** (відображають

стійкий характер взаємодії суспільних груп між собою та з інститутами влади).

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

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

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

– задоволення владно значущих інтересів усіх груп і верств суспільства;

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

– примус в інтересах окремих верств населення або суспільства загалом;

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

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

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

### 1.3 Суб'єкт і об'єкт політики

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

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

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

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

суспільстві.

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

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

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

**Суб'єктів політики можна класифікувати за розглянутими далі ознаками:**

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

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

**2. Соціально-становою приналежністю:**

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

**3. Соціально – професійною приналежністю:**

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

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

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

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

**4. Належністю до організованих етноконфесійних груп:**

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

– конфесійно-політичні об'єднання та рухи.

**5. Ступенем і мірою організованості:**

– державні організації та інституції;

– політичні партії;

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

– політичні блоки, фракції, угруповання.



### ***Велика суспільна група стає суб'єктом політики за умов:***

- *міцних внутрішніх зв'язків і єдності;*
- *усвідомлення нею власного становища і спільних інтересів, а відтак відчуття самотності, співдружності, ідентифікації з групою, внутрішньої солідарності і т. ін.;*
- *організації, тобто координації керівними центрами поведінки та дій окремих територіальних, галузевих угруповань, течій, вікових, статевих, професійних та інших категорій.*

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

В інших концепціях домінує, як правило, погляд, що зосереджується на особистості. Остання вважається реальним суб'єктом політики, а колективні форми діяльності та впливу розглядаються як сукупність або сумарний вектор індивідуальних дій.

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

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

## **1.4 Рівні існування політики в суспільстві**

В політичній науці розрізняють три ***рівні існування політики***.

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

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

дослідження.

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

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

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

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

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

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

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

Важливого значення в сучасних умовах набуває *екологічна політика* – система заходів, здійснюваних державою з метою збереження довкілля й захисту природи. Екологічна політика ґрунтується на природоохоронному законодавстві, рівень якого значною мірою визначає її ефективність. Важливим напрямом екологічної політики є пошук і впровадження нових природозберігаючих технологій. Для України серйозними проблемами є фінансування природоохоронних заходів, відшкодування заподіяних

громадянам збитків тощо. Отже, всі сфери суспільного життя не тільки активно впливають на політику, а є об'єктами свідомого політичного керівництва й управління.

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

### *Запитання та завдання для перевірки знань*

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

## **Лекція 2**

### **ПОЛІТИЧНА ВЛАДА: ПРИРОДА, РЕСУРСИ, ЛЕГІТИМНІСТЬ**

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

#### **2.1 Влада як системоутворюючий чинник політичної системи**

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

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

авторитету, волі, примусу, сили тощо.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Суб'єкт політичної влади.** Ним є джерело активної предметно-практичної політичної діяльності, спрямованої на об'єкт. Існує думка, що поняття “суб'єкт влади” і “носій влади” нетотожні. Суб'єкт влади – це соціальні групи, насамперед панівні класи, політичні еліти, окремі лідери; носії влади – державні та інші політичні організації, органи і установи,

утворені для реалізації інтересів політичне домінуючих соціальних груп. Такий поділ є відносним. Побутує й інша класифікація владних суб'єктів. Згідно з нею суб'єкти влади умовно поділяють на первинні та вторинні:

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

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

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

## 2.2 Основні концепції політичної влади

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

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

**Органістична концепція.** Її змістом є різні версії **функціоналізму**,

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

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

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

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

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

### **2.3 Форми та механізм політичної влади**

**Основними формами політичної влади є:**

- панування;
- політичне керівництво;
- управління.

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

**Політичне керівництво й управління** реалізуються через прийняття стратегічних і тактичних рішень до об'єктів влади, через організацію, регулювання та контроль їх розвитку. Але практика владарювання свідчить

про існування некоректних, а подекуди й аморальних форм та засобів: підкуп, обман, обіцянки, шантаж, штучні перешкоди, популізм тощо. Усе це завдає шкоди істинній демократії, підриває престиж влади, викликає до неї недовіру народу, загрожує соціальними конфліктами.

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

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

Сучасні дослідники виокремлюють ще владу **партократії** (партійної верхівки, номенклатури), **бюрократії** (панування вищого державного чиновництва, засилля надцентралізованості й заформалізованості в державі), **технократії** (вирішальний вплив у суспільстві здійснює науково-технічна еліта; панування технологічного мислення).

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

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

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

1. **Інтегративна** (полягає в об'єднанні соціально-політичних сил суспільства);
2. **Регулятивна** (спрямовує політичну волю мас на регулювання життєдіяльності суспільства, правотворчість);
3. **Мотиваційна** (формування мотивів політичної діяльності, передусім загальнозначущих);

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

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

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

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

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

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

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

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

## **2.4 Поняття легітимності та принцип поділу влади**

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

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

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

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



- населення;
- уряд;
- зовнішньополітичні структури.

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

- **традиційний**, який спирається на віру у святість традицій і право володарювати тих, хто одержав владу за цією традицією;
- **харизматичний** (грец. *charisma* – милість, благодать, Божий дар, винятковий талант), оснований на вірі в надприродну святість, героїзм чи інші виняткові чесноти володаря і створеної або отриманої ним влади;
- **раціональний (легальний)**, що ґрунтується на вірі в законність існуючого порядку, професіоналізм владних структур.

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

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

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

Політолог **О. Соловйов**, узагальнивши теоретичний і практичний досвід, запропонував такі **шляхи і засоби виходу із кризових ситуацій**:

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

Домінуючим принципом механізму функціонування державної влади є принцип її поділу. Основоположниками **теорії поділу влади** вважають англійського філософа **Д. Локка** і французького просвітителя, правника, філософа **Ш. Монтеск'є**, хоча цю ідею висловлював ще давньогрецький історик **Полібій**.

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

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

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

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

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

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

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

### *Запитання та завдання для перевірки знань*

1. Розкрийте зміст влади як системоутворюючого чинника політичної системи.
2. Назвіть основні концепції політичної влади.

3. Охарактеризуйте форми та механізм політичної влади.
4. Дайте визначення поняття «легітимність» та охарактеризуйте принципи поділу влади.
5. Поняття політичної системи суспільства відображає єдність двох сторін політики: дії й організації. Надайте розуміння цього судження.
6. Які фактори і чому впливають на ефективність політичної системи?
7. Які системоутворюючі засади та основні функції політичних систем Ви б виділили?
8. Що лежить в основі типології сучасних політичних систем суспільства?
9. Політична система – це діалектична єдність ідеологічного, функціонального, регулятивного та інституційного чинників. Чи Ви згодні з таким висновком? Ваш коментар.

### *Лекція 3*

## **СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

- 3.1. Основні етапи формування системи органів державної влади незалежної України.*
- 3.2. Інститут Президентства в Україні.*
- 3.3. Верховна Рада України.*
- 3.4. Кабінет Міністрів України.*
- 3.5. Судова система України.*

### **3.1 Основні етапи формування системи органів державної влади незалежної України**

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

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

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

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

страйки і демонстрації.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- посилення ролі Кабінету Міністрів України у здійсненні виконавчої влади;

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

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

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

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

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

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

- взаємна відповідальність парламентської більшості та Кабінету Міністрів України перед суспільством;
- забезпечення політичної структурованості, фракційної дисципліни в парламенті та припинення практики частих міжфракційних переходів;
- відмежування діяльності, пов'язаної зі статусом народного депутата України, від інших видів діяльності, зокрема – підприємницької;
- вирішення проблеми багаторазового застосування Президентом України права вето щодо прийнятих парламентом законів;
- розширення повноважень Рахункової палати шляхом надання їй можливості здійснювати контроль не лише за використанням коштів державного бюджету України, але і за їх надходженням та ін.

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

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

Прийняття під впливом подій 2004 р. конституційних змін в українському парламенті внесло в Конституцію розбалансованість у відносинах між гілками влади. Ініціатори політичної реформи прагнули

збільшити повноваження парламенту та уряду за рахунок обмеження повноважень президента (на зразок моделі “парламентської” республіки). Внаслідок гострої політичної боротьби першочерговий задум реформи не було втілено в життя (після проведення конституційної реформи країна отримала “напівпрезидентську” модель), владний дуалізм надзвичайно згубно позначився на здійсненні державотворчих перетворень, знизився рівень керованості політичними, економічними і соціальними процесами в державі.

30 вересня 2010 р. Конституційний суд України оголосив рішення про неконституційність внесених 8 грудня 2004 р. змін до Конституції та відновив положення Конституції України в редакції від 28 червня 1996 р. Згодом Парламент прийняв новий Закон про Кабінет Міністрів України, а також зміни до Регламенту Верховної Ради та інших законів, що були спрямовані на приведення правової основи у відповідність до положень Конституції 1996 р. Логікою посилення авторитарної влади в Україні характеризувалися й “місцеві вибори 2010”.

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

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

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

Таким чином, в Україні сформувалась досить демократична і певною мірою ефективна система органів державної влади. Завдання лише в тому, щоб удосконалювати діяльність державно-владних структур, шукати оптимальні механізми їх взаємодії.

### **3.2 Інститут Президентства в Україні**

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

У своєму розвитку інститут президентства пройшов кілька етапів.

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

Президентська посада вперше з’явилася в Україні згідно із Законом

УРСР від 6 липня 1991 р. **“Про заснування поста Президента Української РСР і внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР”**. Тоді ж було прийнято Закон **“Про вибори Президента Української РСР”**.

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

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

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

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

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

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

Нова Конституція України формально виводить Президента України за межі виконавчої влади взагалі та уряду зокрема. Стаття 102 Конституції визначає Президента главою держави, тобто він є уособленням держави і державної влади в цілому, а не якоїсь її окремої гілки, що обумовлено колом повноважень, його роллю та місцем у політичному житті суспільства. Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років.



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

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

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

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

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

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

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

Обмеження ролі Президента України полягало в наступному:

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

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

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

4. Суттєво обмежено вплив Президента на діяльність Кабінету

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

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

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

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

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

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

г) також важливим є те, що Президент України, згідно з Конституцією, “зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**П'ятий етап (з 2010 року – лютий 2014 року).** Конституційний суд скасував політреформу 2004 року і повернув у дію Конституцію 1996 року. Рішення, яке оголосив голова Конституційного Суду А. Головін, складається з чотирьох пунктів:

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3.3 Верховна Рада України**

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

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

Верховна Рада I скликання прийняла цілий ряд законодавчих актів, які мали основоположний характер у здійсненні зовнішньої і внутрішньої політики, серед них – Декларація “Про державний суверенітет України”, “Акт проголошення незалежності України” та інші. Проте парламент не зміг ухвалити закони, що забезпечили б сталий розвиток економіки країни.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

законодавчої влади:

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

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

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

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

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

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

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

### **3.4 Кабінет Міністрів України**

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

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

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

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

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

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

Розділ VI Конституції регламентував основні повноваження Кабінету



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

Вітчизняна система конституційних стримувань і противаг, за Конституцією 1996 року, у питанні формування виконавчої влади полягала у наступному. Кандидатуру на посаду Прем'єр-міністра Президент обирав на свій розсуд, але призначити його міг тільки за згодою парламенту. Відповідно члени уряду призначалися Президентом за поданням Прем'єр-міністра, але програма сформованого таким чином кабінету підлягала схваленню парламентом – у протилежному разі уряд не міг приступити до виконання своїх обов'язків. При цьому у своїй відставці уряд був залежним як від парламенту, так і від особистого рішення Президента.

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

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

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

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

9 грудня 2010 року Президент України оптимізував систему центральних органів виконавчої влади. У 2011 році процес оптимізації

продовжився, що знайшло своє відображення в указах Президента.

Усіх керівників центральних органів виконавчої влади, відповідно до конституції, призначає президент за поданням прем'єр-міністра. Діяльність державних служб, агентств, інспекцій координує і спрямовує відповідний міністр, але не оперативно, а через нормативні акти.

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

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

Підбиваючи підсумки, слід зазначити, що без наявності у країні ефективної, дієвої виконавчої влади не можна вести мову про її демократичність, гуманність, поступ до загальнолюдських цінностей, оскільки відсутність такої влади в будь-якому випадку призведе до утвердження тоталітаризму.

### 3.5 Судова система України

У правовій державі суд має вирішувати конфлікти у всіх сферах суспільних відносин на засадах законності, об'єктивності й неупередженості.

Судова система – це сукупність всіх судів, об'єднаних відповідно до їх компетенції, завдань і цілей, організації та функціонування, яка будується на принципі територіальності та спеціалізації і ґрунтується на конституційних засадах правосуддя.

Судова система України вже більш ніж сімнадцять років знаходиться у процесі реформування. 28 квітня 1992 р. Верховна Рада України ухвалила **Концепцію судово-правової реформи в Україні**, в якій було визначено основні напрями реформування судової системи держави. Концепція закликала до того, що судово-правова реформа повинна привести судову систему, а також всі галузі права у відповідність до соціально-економічних та політичних змін, що відбулись у суспільстві. Головною метою судово-правової реформи і формування незалежної судової влади, визначеної Концепцією, стануть перебудова судової системи, створення нового законодавства, вдосконалення форм судочинства. У процесі реформування визнано за необхідність:

- *гарантувати самостійність і незалежність судових органів від*

впливу законодавчої і виконавчої влади;

- реалізувати демократичні ідеї правосуддя, вироблені світовою практикою і наукою;
- створити систему законодавства про судоустрій, яка б забезпечила незалежність судової влади, та інші завдання.

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

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

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

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

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

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

**Загальні суди** – це місцеві суди (району, району у місті, міські та міськрайонні суди, військові суди гарнізонів), апеляційні суди областей, апеляційні суди міст Києва та Севастополя, Апеляційний суд АР Крим, військові суди регіонів, Апеляційний суд ВМС України, Апеляційний суд України.

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

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

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

**Конституційний Суд** є єдиним органом конституційної юрисдикції,

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

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

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

Потрібно звернути особливу увагу на статтю 126 Конституції, в якій закріплено непорушний принцип правосуддя – незалежність і недоторканність суддів при здійсненні правосуддя, окрім того, вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється на конституційному рівні. У Конституції також проголошено, що судді обіймають посади безстроково, крім суддів Конституційного Суду України та суддів, які призначаються на посаду судді вперше. Було передбачено умови звільнення судді з посади органом, що його обрав або призначив.

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

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

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

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

юрисдикції.

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

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

- Вищий адміністративний суд України;
- Вищий господарський суд України;
- Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ.

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

### *Запитання та завдання для перевірки знань*

1. Чим відрізняється політична влада від державної?
2. Що означає горизонтальний та вертикальний розподіл влади?
3. Які функції держави ви можете назвати?
4. Якою державою є Україна за державним устроєм? Аргументуйте свою точку зору.
5. Охарактеризуйте особливості формування Верховної Ради України.
6. Розкрийте особливості становлення інституту Президентства в Україні.
7. Розкрийте особливості функціонування Кабінету Міністрів України – органу виконавчої влади.
8. Розкрийте особливості становлення та розвитку судової системи в Україні.

## **Лекція 4.**

### **СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

- 4.1. Теоретичні підходи до визначення державної політики.
- 4.2. Зміст, функції, властивості та рівні реалізації державної політики.
- 4.3. Сутність аналізу державної політики.
- 4.4. Основні етапи вироблення державної політики.

---

#### **4.1 Теоретичні підходи до визначення державної політики**

Під час вивчення самого поняття “державна політика” слід обов’язково враховувати різні аспекти, які розкривають його зміст, а саме: цілі, наміри,

завдання та засоби. Для обміркування пропонуємо деякі твердження західних політологів.

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

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

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

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

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

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

- *державна політика – це не випадкова, безсистемна поведінка учасників процесу політики, а цілеспрямована діяльність / бездіяльність, що розробляється для досягнення поставленої мети (хоча не завжди досягає задекларованого);*
- *політика охоплює не окремі абстрактні рішення, а цілеспрямовані напрями чи моделі діяльності / бездіяльності урядовців, розробку політики та її впровадження;*
- *не всяка політика втілюється в життя через владні структури, досить часто використовуються приватні організації чи окремі особи;*
- *державна політика є відповіддю на суспільні вимоги чи вимоги діяльності / бездіяльності учасників процесу політики: законодавців, бюрократів, груп інтересів, громадян тощо;*
- *політика – це дієвість / пасивність державних інституцій, а не їх плани (голослівна декларація); саме така політика аналізується й оцінюється;*
- *державна політика може бути позитивною, коли певні проблеми вирішуються, й негативною – за умови дії / бездіяльності, недосягнення поставленої мети чи досягнення протилежного;*
- *державна політика ґрунтується на законі, тобто вона має бути легітимною. У сучасному суспільстві фіскальні, регулятивні чи контрольні дії сприймаються як легітимні, і все ж легітимність є необхідною, але недостатньою умовою ефективної державної політики;*
- *державна політика ґрунтується на монополії держави на незаконний примус чи насильство, тобто державні органи використовують певну шкалу інструментів для досягнення мети політики;*
- *слід розрізняти просто рішення й політику. Щоденні урядові рішення, продиктовані як політикою, так і обставинами, спонукають до*

*проведення якоїсь політики, але окремо кожне з них не є політикою.*

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

Еволюція розуміння державної політики відбувалася протягом наступних етапів.

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

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

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

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

#### **4.2 Зміст, функції, властивості та рівні реалізації державної політики**

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

результатом аналітичної і прогностичної роботи.

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

Це передбачає:

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

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

#### **Функції державної політики:**

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

#### **Властивості державної політики:**

*Конкурентність* – постійне суперництво суб'єктів політики.

*Асиметричність* – нерівність стану та можливостей підданих та владоможців.

*Динамічність* – швидкоплинність політичних процесів, їх форм та наслідків.

*Дуальність* – подвійний характер взаємовідносин з іншими сферами суспільного життя.

*Багатошаровість* – наявність явної (публічної) й таємної політики.

*Тотальність* – здатність охоплювати всі сфери життя; рухливість меж політики.

*Локальність* – здійснення політичних процесів в окремих регіонах.

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



*Позаморальність* – використання як моральних, так і аморальних методів.

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

***Рівні реалізації державної політики:***

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

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

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

### **4.3 Сутність аналізу державної політики**

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

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

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

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

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

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

***Аналіз детермінації політики*** – наголос на вході та трансформаційних процесах, що відбуваються за певної структури державної політики. Аналізування процесу політики ґрунтується на експліцитних або імпліцитних

моделях системи політики. Ця модель розглядається з позицій керованості:

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

Таблиця 4.1

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

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

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

#### 4.4 Основні етапи вироблення державної політики

Взаємозалежність соціально-економічних, політичних, культурних та інших суспільних детермінант і державної політики зумовлена необхідністю поступального демократичного суспільного розвитку. Аналіз політики є “кваліфікованим застосуванням інтелекту до суспільних проблем”, і суспільні цінності суттєво впливають на процес вироблення і впровадження державної політики. Результати державної політики містять законодавчі акти, укази,

постанови, юридичні рішення та ін., що має своїм наслідком конституювання державної політики (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

**Стадії процесу вироблення державної політики**

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

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

Принциповим є розуміння того, що вибір цілей держави – це вибір пріоритетів на рівні основних напрямів державної діяльності, пріоритетів, які фактично визначають на певний період подальше спрямування всіх її видів, зокрема державної політики, та використання наявних ресурсів, стан розвитку держави, її місце у світі та ставлення до неї інших держав, які утворюють її зовнішнє середовище, і, зрештою, її успішний розвиток та пов'язане з цим майбутнє. Фундаментальні цілі державної політики, як правило, фіксуються у спеціальних документах: конституціях чи відповідних законах. Наприклад, основна мета нашої держави визначена в Конституції України: Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою.

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

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

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

Вибір цілей – це насамперед бачення перспективи розвитку на певний період та визначення цієї перспективи як основи всієї діяльності. Державній політиці притаманне розмежування понять – цінності, цілі, завдання. Виходячи з цілей розробляються альтернативи-стратегії для їх досягнення, які містять сукупність конкретних завдань і заходів. Тобто існує своєрідний ланцюг: суспільні цінності => цілі політики => альтернативи-стратегії досягнення цілей => завдання і заходи реалізації.

Слід зазначити, що при аналізі, особливо з погляду економічної доцільності й ефективності, враховується виключно сукупна ефективність і мало уваги приділяється розподільчим та іншим цілям як альтернативним варіантам політики. Тому з'ясування наявності інших цілей, важливих для процесу політики, є необхідним для аналізу державної політики.

### *Запитання та завдання для перевірки знань*

1. У чому полягає сутність державної політики?

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

## Лекція 5

### ТИПИ, МОДЕЛІ ТА ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

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

#### 5.1 Типи державної політики

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

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

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

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

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

**Регулятивна** політика накладає обмеження на поведінку індивідів та груп (це відрізняє її від розподільчої). За допомогою цього підходу підтримується певний рівень конкуренції за таких умов ринку, коли необмежена конкуренція заподіювала б шкоду суспільству. Вона зменшує свободу дії тих, на кого спрямований її регулятивний вплив: власників фірм, бізнесменів, банкірів, власників розважальних закладів тощо. Найпоширенішим типом регулятивної політики є політика регулювання кримінальної поведінки проти особистості та власності, наприклад контролю за продажем вогнепальної зброї тощо. Специфікою регуляторної політики є конфлікт між двома групами: одна з них намагається встановити контроль над іншою (остання чинить опір, демонструючи, що система контролю є непридатною або зовсім не потрібна).

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

**Саморегулятивна** політика за технологією є подібною до регулятивної, оскільки також передбачає стримування або контроль певних питань чи груп. Вона підтримується групами, які “саморегулюються” для захисту або просування інтересів своїх членів. Ліцензування діяльності професійних груп (від аукціоністів до адвокатів) є прикладом саморегулятивної політики.

**Перерозподільча** політика репрезентує урядові зусилля щодо розміщення багатства, доходу, власності чи прав серед широких верств населення. Така політика перерозподілу є джерелом незгоди й конфлікту (наприклад між правлячою та опозиційною партіями). Прикладом політики перерозподілу є системи прогресивного оподаткування прибутків, за яких ті, хто отримує більші прибутки, сплачують більші податки.

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

**Символічна** політика, на відміну від матеріальної, справляє незначний вплив на людей. Вона не розподіляє матеріальних ресурсів (вигід і витрат), а

спрямована на підтримання таких цінностей, як мир, благополуччя, патріотизм, справедливість.

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

## 5.2. Основні моделі досягнення державно-політичних процесів

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

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

*Інституціональна модель* розглядає процес політики з позиції задіяних у ньому державних структур та їх взаємодії. Інституціональний підхід є основою для вивчення діяльності влади. Інституціональний підхід допомагає зрозуміти процес політики через систему контролю і врівноваження та розмежування гілок влади згідно з Конституцією.

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

*Модель груп*, згідно з груповою теорією, яка застосовується в державній політиці, аналізує прийняття рішень відповідно до того, як протилежні суспільні групи через переговори та компроміси досягають своїх цілей. У сучасному плюралістичному суспільстві індивіди, що мають спільні інтереси, формально чи неформально об'єднуються й висувають свої вимоги уряду, у зв'язку з чим групи є своєрідними посередниками між індивідами та урядом, оскільки політика – це боротьба між групами за вплив на державну політику. Розв'язання групових конфліктів зберігає баланс сил у системі й підтримує стабільність державних інститутів.

*Ігрова теоретична модель* ґрунтується на розробці стратегії здобуття перемоги за умов конкурентної боротьби. Ідея гри – прийняття рішень на основі взаємозалежного процесу вибору. Гравці повинні пристосовувати свою поведінку не тільки до власних бажань і здібностей, але й до очікувань того, що будуть робити інші.

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

політики.

**Модель суспільного вибору** передбачає економічний аналіз, в основі якого – особистий інтерес до прийняття рішень. Ця теорія ґрунтується на тому, що всі дійові особи процесу політики – виборці, платники податків, кандидати, законодавці, бюрократи, суспільні групи, політичні партії, представники бюрократичних та урядових структур – прагнуть здобути максимальну особисту вигоду як у політичній, так і в ринковій діяльності. Політики зацікавлені набрати достатню кількість голосів виборців для досягнення влади. Отже, як політики, так і бюрократи обіцяють громадянам надто багато в обмін на їхні голоси. Це ще більше стимулює виборців голосувати за свої власні інтереси, віддзеркалені в обіцянках певного політика. У такому разі загальним правилом, згідно з теорією суспільного вибору, є правило вибору політики за кількістю (найбільшою) голосів.

**Системна модель** відображає системний підхід, що є відтворенням економічної системи, із властивими йому внесками, перетвореннями, продукцією та механізмом зворотного зв'язку. В межах цієї моделі державну політику розглядають як відповідь політичної системи на сили, які впливають на неї ззовні, тобто *вихід системи*. Сили, які породжуються зовнішнім середовищем, вважаються *входом системи*.

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

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

**Елітна модель** репрезентує, як правило, такі політичні системи, в яких не розвинена відкрита демократична і плюралістична культура. Ця модель спирається на консервативні підходи до змін і визначає державну політику як елітну, що має перспективи контролю в суспільстві, а державно-політичні рішення відображають цей інтерес. (Прихильники такої моделі стверджують, що тільки еліта може знати інтереси маси й лише вона здатна ухвалювати відповідні рішення).

Базовою і найбільш застосовуваною в сучасних підходах до аналізу державної політики є **раціональна модель**. Ця модель дає змогу ефективно задіяти економічні та кількісні критерії, оскільки це є результатом застосування методів економічної науки в дослідженні державно-політичних процесів. Адже процеси політики містять важливу складову – *раціональне* (тобто *цілеспрямоване*) *прийняття рішень в умовах невизначеності, конкретних обмежень і значної конкуренції*.

Альтернативним варіантом раціональної моделі є **інкрементальна** як одна з моделей аналізу державної політики, що презентує консервативні



суспільні погляди. У межах цієї моделі було виявлено непрактичну природу раціонального вироблення політики й запропоновано більш консервативний процес її вироблення. На сьогодні раціональна й інкрементальна моделі вважаються збалансованим інструментом розробки державної політики.

### 5.3. Особливості та категорії проблем державної політики

**Проблема політики** – це умова або ситуація, яка породжує вимоги чи невдоволення людей і для вирішення або пом'якшення якої необхідна дії Уряду.

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

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

**Добре структурованими проблемами** вважаються такі, що стосуються однієї або декількох осіб, які приймають рішення, містять невеликий набір альтернатив політики, мають консенсус щодо цінностей та цілковиту обізнаність щодо наслідків кожної альтернативи. Прикладом добре структурованої проблеми може бути оновлення комп'ютерного парку в адміністративному органі.

**Помірно структуровані проблеми** стосуються одного або кількох виробників рішень, містять невелику кількість альтернатив політики, мають консенсус щодо цінностей та невизначеність щодо наслідків кожної альтернативи.

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

### 5.4. Основні етапи аналізу проблем державної політики

Вирізняють чотири **етапи аналізу проблеми**:

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

#### **Збирання інформації**

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

#### **Визначення проблеми та її масштабу**

Перед початком дослідження аналітику обов'язково слід знайти реальну проблему, котра може значно відрізнитися від тієї, яку бачить

замовник, а також ознайомитися з основними фактами, необхідними для розуміння природи та важливості проблеми. Ступінь процесу заглиблення у факти визначається його необхідністю для наступних етапів аналізу державної політики і залежить від досвіду, та навіть інтуїції аналітика політики.

### ***Вибір і пояснення головних цілей та обмежень державної політики***

Добір та опис релевантних цілей аналізу є досить складним та відповідальним процесом, оскільки його результатом мають бути саме ті цілі, яких необхідно досягти аналітикові політики.

#### ***Цілі політики*** можна поділити на дві групи:

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

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

### ***Вибір методу розв'язання проблем державної політики.***

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

### *Запитання та завдання для перевірки знань*

1. Охарактеризуйте типи та моделі державної політики.
2. В чому полягає сутність поняття “проблеми політики”?
3. Сформулюйте основні проблеми політики.
4. Які існують категорії проблем політики?
5. Розкрийте особливості модельного аналізу державної політики.
6. Назвіть основні етапи аналізу проблеми.
7. В чому полягає сутність збирання інформації для аналізу державної політики?
8. Які існують цілі, джерела збирання інформації для аналізу державної політики? Вкажіть імовірні перешкоди на шляху збирання інформації.
9. Які фактори слід враховувати при аналізі проблем державної політики?
10. Як визначити проблему державної політики та її масштаб?
11. Наведіть кілька прикладів того, як процес визначення проблем

державної політики може набути політичного забарвлення.

12. В чому полягає мультипричинність проблем державної політики?
13. Зважаючи на характеристику погано структурованих проблем, якою мірою можна говорити про об'єктивність, нейтральність та неупередженість аналізу державної політики?
14. В чому полягають недоліки стандартного аналізу вигід-витрат?
15. В чому полягає різниця між стандартним аналізом вигід-витрат та аналізом витрат і ефективності?
16. Що, на вашу думку, перешкоджає впровадженню аналізу вигід-витрат в урядову практику України?

## **Лекція 6**

### **СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ Й ЕТИЧНІ АСПЕКТИ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

- 6.1. Українське суспільство як об'єкт аналізу державної політики.
- 6.2. Лідер і керівник як об'єкт аналізу державної політики.
- 6.3. Етичні аспекти аналізу державної політики.

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

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

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

- *відсутність чітко визначеної орієнтації соціально-політичних інститутів і населення в цілому на спільну мету – соціально-політичну трансформацію суспільства.*
- *несформованість системи життєвих цінностей, які визнаються переважною більшістю населення як моральні основи життєдіяльності й виступають водночас регуляторами соціальних дій людей.*
- *роз'єднаність (економічна, регіональна, партійна, ідеологічна) національної еліти України і, як наслідок, низька суспільно корисна дієздатність, неспроможність до об'єднання на основі єдиних цілей, загального суспільного блага. Звідси – внутрішня конфліктність еліти, відсутність налагоджених міжелітних зв'язків, домовленостей, узгодженість у діях, міжелітна конфронтація;*
- *слабкість і суперечливість функціонування соціально-економічних і політичних інститутів, що позначається на характері та спрямованості*

процесів соціально-економічної трансформації українського суспільства (як приклад, протиріччя і постійні конфлікти між різними гілками влади, неефективність законодавчо-правової бази тощо). Наявні розходження між декларованими цінностями реформування суспільства і реальною практикою їх здійснення;

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

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

**Феномен довіри** – одне з найважливіших соціально-психологічних явищ, від розвиненості якого залежать стан справ у суспільстві взагалі. Відомий вчений дослідник Ф. Фукуяма у своїй книзі “Довіра: соціальні добродетності і творення процвітання” наголошує на тому, що національний добробут і конкурентоспроможність обумовлені певним рівнем довіри, характерним для того чи іншого суспільства. Довіра розглядається як очікування суб’єктом усталеної, чесною, орієнтованою на спільні цінності поведінки з боку інших членів суспільства.

*Складність і неоднозначність трансформаційних процесів, що відбуваються в Україні, зумовлює важливість для державно-управлінської діяльності пошуку чинників та резервів стабілізації й поступального розвитку суспільства.*

За цих умов актуальним стає звернення до соціально-психологічних чинників, які на загальносуспільному та індивідуальному рівнях здатні сприяти консолідуючим суспільство тенденціям, становленню взаєморозуміння і громадської злагоди.

## **6.2. Лідер і керівник як об’єкт аналізу державної політики**

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

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

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

роль у тому чи іншому процесі.

**Лідер і керівник відрізняються в наступному:**

- якщо керівник, як правило, призначається, то лідер висувається групою стихійно;
- якщо керівник має обумовлені законом, розпорядженнями права й обов'язки, то лідер, як правило, їх не має;
- якщо керівник використовує ці права й обов'язки, то лідер – ні, його головні козирі – авторитет, вплив;
- лідер, безперечно, є неординарною особистістю (не обов'язково із соціально-позитивними якостями), продуктом природного відбору, і ці якості постійно треба підтверджувати, в той час як якості керівника сприймаються як стабільні.

Сьогодні важливого значення в науці набувають корінні питання природи людини, зокрема вивчення психологічних відмінностей, дослідження архетипних структурних елементів свідомості, спрямованості розвитку свідомості, маніпуляція свідомістю, формування ціннісних установок, з метою використання в політології, соціології, психології та державному управлінні.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**“Збурювач спокою або Черговий клоун”.**

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

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

### 6.3. Етичні аспекти аналізу державної політики

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

Правила службового етикету рекомендують залишати за межами установи, підприємства свої негоди і неприємності. У службовому етикеті важливу роль відіграють і такі моральні якості працівника, як сумлінність, добropорядність, чуйність, поважність, коректність, тактичність, точність, делікатність, чуйність, скромність і простота, жаль і милосердя.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *Запитання та завдання для перевірки знань*

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



## Лекція 7

# ПОЛІТИЧНА СВІДОМІСТЬ І ПОЛІТИЧНА КУЛЬТУРА В ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСАХ

7.1. Сутність політичної культури.

7.2 Типи та функції політичної культури.

7.3 Політична свідомість: зміст, структура, типологія.

7.4 Сутність політичної ідеології, її структура і функції.

7.5 Політична культура сучасної України.

### 7.1 Сутність політичної культури

Політична культура, політична свідомість і політична ідеологія належать до ключових понять політології. Як явища суспільного життя, вони містять чуттєві й теоретичні, ціннісні та нормативні, раціональні й підсвідомі уявлення громадян, які допомагають останнім усвідомити й розвинути всебічні зв'язки з інститутами влади й між собою щодо участі в управлінні суспільством і державою. З утвердженням в Україні демократії політична культура та ідеологія повинні вийти насамперед за межі офіційних норм і лояльного ставлення до влади, властивих тоталітаризмові.

Від політичної культури людей вирішальною мірою залежать характер і напрями політичного процесу, стабільність і демократизм політичної системи суспільства. Саме цими критеріями вимірюється її зрілість. Чим вищою є політична культура, тим вузьчою є сфера політичної контркультури, яка суперечить домінуючим позитивним політичним та демократичним цінностям і виконує дестабілізуючу роль.

Політична культура як соціальне явище виникла раніше, ніж оформилося саме поняття, – з появою держави, у IV–III тис. до н. е. Вона була предметом уваги Платона, Аристотеля, Макіавеллі, Монтеск'є, Токвіля, Маркса, Мангейма та інших мислителів. А сам термін запроваджений у науковий обіг німецьким філософом епохи Просвітництва Йоганом-Готфрідом Гердером (1744–1803). Систематично використовувати його почали в 50-х роках XX ст.

Існує багато визначень поняття “політична культура”, що зумовлено його складністю і недостатнім вивченням. Приміром, американські політологи *Г. Алмонд* і *С. Верба* визначають політичну культуру як сукупність психологічних орієнтацій людей стосовно політичних об'єктів, як знання, почуття та оцінку політичних явищ.

Тобто вони наголошують на суб'єктивних рисах політичної культури і не включають до неї політичну діяльність. Англійські дослідники *А. Карднер* і *С. Вайт* акцентують увагу на *об'єктивному аспекті* явища, а саме на політичній діяльності й поведінці носіїв політичної культури. Очевидно, раціональним є діалектичне поєднання в розумінні політичної культури обох аспектів, позаяк вона може бути виявлена та оцінена тільки

через реальність політичної дії та поведінку суб'єктів.

*Політична культура* – це типова, інтегральна характеристика індивідуального чи колективного соціального суб'єкта та соціальних інститутів, суспільства в цілому, що фіксує рівень розвитку їх політичної свідомості, політичної діяльності та поведінки.

Критерієм, своєрідним дзеркалом політичної культури соціального суб'єкта є його реальна політична практика. Оцінюючи зміст, характер політичної діяльності та поведінки, можна визначити якість і рівень політичної культури, її носія (індивідуального чи колективного).

Зміст політичної культури різних соціальних суб'єктів не однаковий за обсягом, структурою тощо. Політична культура суспільства є синтезом відповідних культур усіх існуючих у ньому соціальних спільнот і політичних інститутів. Але це не механічний конгломерат. У царині означених культур виробляється нова якісна субстанція – культура, яка фіксує суттєві ознаки та рівень суспільної політичної свідомості й поведінки суспільства загалом.

У цій новій, інтегрованій політичній культурі можуть переважати демократичні чи авторитарні риси, переплітатись різні рівні й характер політичних ознак носіїв культури. Але головне, що ця політична культура дає змогу побачити якісний рівень політичного життя суспільства. Те саме стосується і політичної культури окремої особи як сукупності елементів її політичної свідомості й поведінки. Їх характер і якість, самобутній зміст, взаємодія та обумовленість дають змогу оцінювати рівень політичної зрілості людини, її політичну культуру.

Політична культура є складовою *духовної культури* особи і суспільства загалом. Вона тісно поєднана з іншими видами духовної культури – моральною, правовою, управлінською тощо. У контексті загальної культури суспільства політична культура постає як культура політичного мислення і політичної поведінки. Вона значною мірою обумовлює ступінь цивілізованості політичного життя суспільства.

Деякі автори виділяють ще поняття *“громадянська культура”* як різновид політичної культури, її вищий щабель. Громадянська культура передбачає, що суб'єкти політичного процесу у своїй діяльності керуються насамперед інтересами всього суспільства, підпорядковують їм свої приватні, корпоративні цілі. Дії цих суб'єктів спрямовані на дотримання громадянського консенсусу і здійснюються в межах правової держави. Політична культура громадянського суспільства характеризується єдністю громадянських прав і обов'язків та пріоритетом прав і свобод людини в державі. Основними її складовими є рівень політичної свідомості, політичної діяльності та поведінки соціальних суб'єктів.

## **7.2 Типи та функції політичної культури**

Політична культура має винятково важливий аспект, пов'язаний з поведінкою та діяльністю політичного суб'єкта, які визначають передусім стиль участі суб'єкта в політичному житті, тобто сукупність методів і засобів

його політичної практики, компетентність, професіоналізм, моральність тощо. Відомо, що не всі суб'єкти політики володіють належним стилем діяльності. Тому одним із основних критеріїв оцінки їх політичної культури є здатність до участі в політичному процесі, уміння правильно оцінювати політичну ситуацію, результативність діяльності. Чим людина активніша, зацікавленіша, конструктивніша, тим вищою є її політична культура. Безумовно, зміст політичної культури, зокрема її аспект, пов'язаний з поведінкою суб'єкта, досить ємний. Приміром, помітне місце в ньому посідають політичні *традиції та символи*. Традиції зберігають елементи минулого політичного досвіду, є способом передачі зразків політичної свідомості й поведінки від покоління до покоління. Хоча зі зміною історичних умов вони можуть оновлюватись або навіть зникати. Своєрідною ознакою культури соціуму є політична символіка (прапор, герб, гімн). Символіка має яскраво виражене емоційне забарвлення і подекуди здатна відігравати мобілізуючу роль.

Політична культура виконує певні соціальні функції:

1. **Виховна функція.** Її призначення полягає в підвищенні політичної свідомості й національної самосвідомості через безпосередню участь громадян в управлінні, політичному житті, зростанні їх інформованості й компетентності, освіченості.

2. **Регулююча функція.** Покликана забезпечувати вплив громадян на політичний процес, насамперед через участь у контролі за роботою органів влади й управління, а також за допомогою існуючих норм, традицій, ідеалів тощо. Це сприяє попередженню політичних реформацій, нормалізації та стабілізації життя суспільства.

3. **Захисна функція.** Полягає в охороні політичних цінностей, що відповідають вимогам соціального прогресу, демократії, гуманізму (захист прав і свобод людини тощо).

4. **Прогностична функція.** Сприяє передбаченню можливих варіантів поведінки суб'єктів політики за певних ситуацій, у перебігу політичних подій.

5. **Комунікативна функція.** Забезпечує ідейно-політичний зв'язок громадянина з політичною системою, іншими членами суспільства.

Процес формування політичної культури відбувається передусім під впливом політичного життя, певних режимів, політичних систем. Чим вони демократичніші, тим вищим є рівень політичної культури громадян. За таких обставин виховний процес здійснюється об'єктивно. Але, попри це, необхідні цілеспрямовані заходи й засоби: демократична система освіти й політосвіти, змістовна робота засобів масової інформації, високий духовний рівень мистецтва й літератури, конструктивний вплив на маси партійних і непартійних об'єднань, творчий розвиток гуманітарних наук тощо. Виняткове значення в набутті політичної культури мають суспільні ідеали. Їх відсутність спустошує людину, робить її байдужою, аполітичною, здирицьки раціональною. Суспільство без справжнього гуманістичного і ідеалу є

неповноцінним, історично нежиттєздатним.

Класифікація політичної культури за типами є дуже різноманітною. Охарактеризуємо типологію американських політологів Г. Алмонда і С. Верби.

**Патріархальний тип.** Він притаманний суспільству з несформованою політичною системою, де відсутні спеціалізовані політичні ролі та інтерес громадян до політики, а їх політичні орієнтації є невіддільними від релігійних і соціальних (існує переважно у відсталих племен).

**Підданський тип.** Йому властиве здебільшого пасивне ставлення до політичної системи: особа в душі підданської культури шанує авторитет уряду, є пасивною в політичному житті (найбільш поширений цей тип у феодальному суспільстві).

**Активістський тип.** Він вирізняється чіткою орієнтацією індивідів на активну роль у політичній системі, незалежно від позитивного чи негативного ставлення до її елементів або системи загалом.

У реальній політиці існують, як правило, змішані типи: піддансько-активістський, патріархально-підданський та ін.

Типологію політичних культур, що базується на формаційному підході, запропонував польський політолог Є. Вятр. На його думку, докапіталістичним формаціям притаманний традиційний тип політичної культури з такими рисами: визнання святості влади, регулювання прав і взаємин підданого та влади на основі традиційних норм (“так було завжди”); непорушність політичної системи, її усталених норм. Основні види цієї культури, за Вятром, – племінна, теократична, деспотична; другорядні – патриціанська, дворянська. Для капіталізму головним типом політичної культури є буржуазно-демократична, яка, у свою чергу, поділяється на консервативно-ліберальну і ліберально-демократичну. *Консервативно-ліберальна* політична культура визнає головними цінностями громадянські права і свободи, традиції, але часто заперечує радикально-реформаторські зміни (особливо там, де при владі консервативні сили). У *ліберально-демократичній* культурі визнання буржуазно-демократичних цінностей і взірців супроводжується більшою лібералізацією та очікуванням соціальних реформ (скандинавські держави, де впливовими є соціал-демократичні партії). У капіталістичному суспільстві може існувати і другорядна політична культура – автократична у формі авторитарної чи тоталітарної (Німеччина за часів нацизму). Соціалістичному суспільству, стверджує Вятр, властива політична культура соціалістичного демократизму, а також другорядна – реліктова автократична культура.

Донедавна у вітчизняній політичній науці панувала типологізація політичних культур *за історично-формаційним критерієм*. Згідно з нею вирізняють *рабовласницький, феодальний, капіталістичний та соціалістичний типи культур*. У межах кожного з них виділяються класові види політичної культури: буржуазна, пролетарська та ін. На сучасному етапі набув поширення поділ на тоталітарний, плюралістичний і перехідний типи політичної культури. *Тоталітарна культура* базується на принциповій

одновимірності соціального, економічного та духовного життя суспільства, на його тяжінні до стирання політичного, ідеологічного та іншого розмаїття, до монополізму, тотального контролю, згортання прав і свобод людини. **Плюралістичний тип політичної культури** стверджує багатоманіття, множинність усіх форм матеріального, політичного, ідеологічного, соціального буття, свободу думки і вибору в межах закону, вільну змагальність та конкуренцію, захист прав і свобод людини. **Перехідний тип політичної культури** (від тоталітарного до плюралістичного) притаманний переважній більшості постсоціалістичних країн, у т. ч. Україні.

**За територіально-національною ознакою** виокремлюють **національний тип політичної культури**. Він відповідає традиціям і особливостям певного етносу в межах його території. Однак навіть у культурі відносно “чистого” й національного типу внутрішні політичні цінності, настанови – неоднорідні. Тому теорія політичної культури широко послуговується поняттям **“політична субкультура”**.

**Політична субкультура** – це сукупність особливостей політичної культури певної соціальної групи, які відрізняють цю політичну культуру від культури іншої групи людей.

Групові особливості зумовлені відмінностями в соціальному стані людей, освітніми, статевими, віковими, етнічними, релігійними та іншими чинниками, що дає підстави для тверджень про субкультуру жінок, робітників, підприємців, селян, молоді. Приміром, молодіжну субкультуру вирізняють гострота сприймання політичних подій, емоційність, нерідко недостатня зваженість оцінок, тяжіння до нового, а подекуди бунтарство й апатія. Водночас складовою політичної субкультури соціальної групи є найтипівіші риси політичної культури суспільства.

Наявність у суспільстві полярних політичних субкультур, їх велика розбіжність породжують **фрагментарну політичну культуру**, яка спричиняє нестабільність у суспільстві, неповагу до загальнолюдських, загальнонаціональних цінностей, інтересів та ідеалів, намагання вивищити над ними регіональні, групові, партійні, що стримує прогресивні зрушення в суспільстві.

### **7.3. Політична свідомість: зміст, структура, типологія**

Від розвитку політичної свідомості суб'єкта, правильного чи ілюзорного відображення в людській свідомості політичного буття залежить і рівень його політичної культури. Спонукаючи людей до дії чи бездіяльності, політична свідомість зворотно впливає на суспільне життя. У ній фіксується політичний інтерес індивідуального чи колективного соціального суб'єкта.

**Політична свідомість** – опосередковане відображення політичного життя, формування, розвиток, задоволення інтересів та потреб політичних суб'єктів, а також сукупність поглядів, оцінок, установок, які відображають політико-владні відносини.

Існують два взаємопов'язані **блоки елементів політичної свідомості** –

### **мотиваційний та пізнавальний.**

**Мотиваційний блок.** До нього належать: *політичні потреби та інтереси, політичні цілі та цінності, психологічні установки та ідеологічні настанови, політичні переконання.* Ці елементи, обумовлюючи одне одного, спонукають людей до певної політичної поведінки. Цей процес супроводжується емоціями, почуттями тощо.

**Пізнавальний блок.** Він охоплює: політичну інформованість, політичні знання, теорії, уявлення, політичну ідеологію носіїв політичної свідомості. Виняткове місце в політичній свідомості посідає правосвідомість, що є водночас відносно самостійною субстанцією. Адже знати, поважати і виконувати правові норми – обов'язок кожного громадянина правової держави і суб'єкта політичних відносин. Глибина розвитку компонентів політичної свідомості соціального суб'єкта визначає рівень його політичної освіченості та зрілість політичної культури в цілому. Звичайно, політичні знання, уявлення – відносні, як і людські знання взагалі. Нерідко вони мають різний ступінь адекватності реальному стану речей, оскільки ґрунтуються не лише на об'єктивних фактах, а й на домислах, неперевірених інформації, ортодоксальних ідеологемах, необґрунтованих, упереджених теоріях тощо. Це зумовлює і незрілість політичної культури в суспільстві, необхідність її підвищення та збагачення. Система компонентів політичної свідомості формує світогляд суб'єктів політики – їхнє розуміння світу, місця і ролі в ньому людини. Світогляд може бути матеріалістичним, ідеалістичним, позитивістським, релігійним тощо.

Залежно від критерію, взятого за основу, політологи розрізняють різні рівні політичної свідомості.

**За ознакою суб'єкта політики (соціологічний підхід) розрізняють такі її рівні:**

- *політична свідомість суспільства;*
- *політична свідомість соціальної спільноти (клас, нація, професійна, вікова група і т. ін.);*
- *політична свідомість особи.*

**Щодо гносеологічного підходу (рівень знань, усвідомлення політичних процесів та ін.) виділяють теоретичний і буденний рівні політичної свідомості. Буденний (емпіричний) рівень** – це сукупність поглядів, уявлень, стереотипів, які виникли з повсякденної практики людей. Водночас він не позбавлений деяких теоретичних та ідеологічних елементів. На такому рівні політичної свідомості політичні процеси і явища віддзеркалюються поверхово, без глибокого проникнення в їх сутнісні характеристики. Йому властиві спрощеність оцінок, емоційність, імпульсивність, гострота сприймання політичного життя, обожнювання кумирів чи граничне невдоволення політичними лідерами. Буденна свідомість суттєво впливає на формування громадської думки. Саме буденну свідомість великої маси людей називають **масовою свідомістю**, а свідомість групи людей – груповою. Нерідко її експлуатують різні політичні сили для

досягнення *свої мети*.

Важче маніпулювати політичною свідомістю на її *теоретичному, науковому рівні*, оскільки вона є сукупністю політичних теорій, ідей, поглядів, в основі яких – наукові дослідження політичних явищ, процесів, відносин. На цьому рівні відбувається формування законів, понять, концепцій політичного життя, вироблення прогнозів. Теоретична свідомість є стрижнем політичної ідеології. Нею володіє обмежена група людей – вчені, ідеологи, політичні діячі.

Структура політичної культури не вичерпується елементами політичної свідомості.

#### **7.4. Сутність політичної ідеології, її структура і функції**

Політична ідеологія є стрижнем політичної свідомості індивідуального, колективного соціального суб'єкта і вирішальною мірою визначає рівень його політичної культури.

*Політична ідеологія – система концептуально оформлених політичних, правових, релігійних, естетичних і філософських уявлень, поглядів та ідей, які відображають ставлення людей до дійсності й одне до одного, способи пізнання та інтерпретації буття з позицій цілей, ідеалів, інтересів певних соціальних груп та суб'єктів політики.* Вперше термін *“ідеологія”* (грец. *idea* – слово, вчення) вжито французьким філософом і економістом *Дестютом де Трасі* на початку XIX ст. (*“Елементи ідеології”*).

Виникла ідеологія не відразу. За певних умов життя спільноти спершу стихійно з'явилася соціальна психологія, яка створила підґрунтя для вироблення, поширення і засвоєння ідеології даної спільноти. Безпосередньо її створюють представники класу, соціальної групи (або суб'єкти, які виражають їх інтереси) – теоретики, політичні діячі, лідери тощо. Вони теоретично доходять тих самих висновків, які соціальна група, клас утверджують практично. На основі систематизованих і обґрунтованих поглядів, пропущених через призму інтересів, ідеалів класу чи соціальної групи, формуються їхні самосвідомість і політичні відносини. А сукупність політичних інтересів, ідей та ідеалів, програм та політичних відносин певного класу (групи) з іншими соціальними спільнотами і становить предмет політичної ідеології.

**Політична ідеологія виконує ряд функцій:**

**Захисна функція.** Передбачає захист інтересів та ідеалів класу (групи). В ній теоретично осмислюються і формулюються становище та потреби цих спільнот, що сприяє втіленню їхніх інтересів у життя, виробленню відповідних їм типів мислення, поведінки і програм діяльності. Офіційною (державною) є ідеологія економічно і політично пануючого класу, хоча в демократичних країнах нині такий статус ідеології поступово послаблюється. Це означає, що на сучасному етапі цивілізації все більше формуються загальнолюдські інтереси та цінності, пріоритетні щодо ідеології. Дедалі звужується сфера ідеологічної боротьби, вона все менше поширюється на

міждержавні відносини, на політичну діяльність. Сучасне суспільство вимагає світоглядної терпимості, демократичних форм боротьби. Саме в такий спосіб відбувається процес *деідеологізації* свідомості, яка не є відмовою від ідеології взагалі (кожний має право сповідувати свої ідеї). Це – заперечення ідеологічних стереотипів, нетерпимості й монополізму, надання різним ідеологіям цивілізованого змісту і плюралізму.

**Пізнавальна функція.** Її сутність – озброєння громадян знаннями про політичну дійсність, сприяння зростанню їхньої політичної культури. Однак політична ідеологія не завжди адекватно відображає реальність, часто виявляє упередженість. На відміну від “чистої” науки, яка шукає тільки істину за допомогою різних наукових методів пізнання, вона дбає ще й про захист інтересів та ідеалів класу, певного режиму тощо. До того ж їй бракує об’єктивних методів пізнання, її носії часто оперують ритуально-догматичними стереотипами, апробація яких у кращому разі здійснюється здоровим глуздом, а частіше – корпоративними інтересами суб’єктів. Тому не дивно, що політична ідеологія на догоду тим, кого захищає, нерідко висвітлює політичні явища і процеси упереджено, однобічно, а то й фальсифікує їх.

**Соціально-регулююча функція.** Політична ідеологія сприяє формуванню і координуванню відносин між соціальними спільнотами за певними принципами, впливає на реалізацію соціально-економічних, політичних та інших програм розвитку суспільства, на політичну активність і соціальний вибір громадян. Завдяки цьому вона стає засобом згуртування певної групи та її прихильників, чинником налагодження чи руйнування стосунків між об’єднаннями людей.

### **7.5 Політична культура сучасної України**

Політична культура сучасної України має посткомуністичний, пострадянський, постколоніальний характер.

Проте така політична культура на сьогодні не є монопольною чи тим більше офіційною, але вона ще функціонує за інерцією. Нинішня політична культура українського народу є постколоніальною. Це доводить зрусифікований стан, комплекси національної меншовартості, нездатність до адекватної оцінки власних національних інтересів, схильність більше розраховувати на зовнішню допомогу, ніж на власні сили. Проте характер сучасних соціально-політичних процесів дозволяє твердити, що політична культура українського суспільства стає *національною та самостійною*.

**За ставленням до демократії й держави** політична культура України залишається *авторитарною, етатистською, патерналістською*. Але за умов суверенного існування відроджуються такі традиційні риси української політичної культури, як *народоправство, толерантність, ліберальне ставлення до держави* (не людина і нація для держави, а держава для людини і нації).

**За ідеологічною спрямованістю** для політичної культури України



характерний розкол суспільства на прихильників комуністичних і соціалістичних цінностей, з одного боку, та консервативно-ліберальних – з іншого.

### **Особливості політичної культури в умовах сучасної України:**

- *заідеологізованість мислення, непримиренність до будь-яких нетрадиційних поглядів;*
- *низька компетентність в управлінні справами суспільства та держави;*
- *правовий нігілізм;*
- *нерозвиненість громадянських позицій;*
- *недостатньо розвинутий індивідуалізм;*
- *підданські відносини до будь-якого центру реальної влади.*

Сучасній Україні загалом властива прихильність до західно-європейських політичних цінностей, але помітними є риси ментальності та культури східних народів, зокрема орієнтація на харизматичних лідерів, етатизм, патерналізм, підпорядкованість церкви державі.

Політична культура українського народу на сьогодні ще не є цілісною, бо відсутні окремі її компоненти, а багато з існуючих мають ще несформований характер. Багато політико-культурних елементів не відповідають національному характеру, традиціям української нації, тобто політичній культурі властива неорганічність.

### *Запитання та завдання для перевірки знань*

1. Дайте визначення сутності політичної культури.
2. Охарактеризуйте типи та функції політичної культури.
3. Розкрийте зміст, структуру, типологію політичної свідомості.
4. Розкрийте сутність, структуру, функції політичної ідеології.
5. Назвіть основні елементи політичної свідомості.
6. Що таке ідеологія? Як вона виникає і які функції виконує?
7. Які основні складові політичної культури?
8. Які функції політичної культури ви вважаєте найбільш істотними?
9. Визначте критерії, що лежать в основі різних способів типологізації політичних культур.
10. Які історичні умови та соціально-політичні фактори впливають на формування політичної культури українського суспільства?
11. Назвіть головні ідейно-політичні передумови сучасних концепцій громадянського суспільства.
12. Дайте загальну оцінку стану політичної культури сучасного українського суспільства.

## Лекція 8

### ДЕМОКРАТІЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬСТВОМ

8.1. *Поняття та роль демократії в політичному процесі.*

8.2. *Основні ознаки та принципи демократичної організації суспільства.*

8.3. *Становлення та розвиток демократії в сучасній Україні.*

#### 8.1 Поняття та роль демократії в політичному процесі

Один із найважливіших критеріїв зрілості суспільства – ступінь його демократичності (рівень демократії). У його демократизації суб'єкти політичного процесу вбачають мету, умову, ефективний засіб оновлення суспільного життя, радикальну трансформацію політичної системи, гарантію незворотності цього процесу. Адже в соціальному розвитку демократія є найефективнішим способом реалізації суперечностей, вдосконалення й гармонізації суспільства.

Проблема демократії та її ролі в суспільно-політичному житті є однією з центральних у політології, яка ще з античних часів розглядала демократію як органічну ознаку цивілізованості суспільства.

*Демократія – форма державно-політичного устрою суспільства, яка ґрунтується на визнанні народу джерелом і носієм влади, на прагненні забезпечити справедливість, рівність, добробут усіх людей, що населяють певну державу.*

Виникла демократія разом із появою держави. Вперше це поняття згадується у працях мислителів Давньої Греції (*Демокріта*). У класифікації держав, запропонованій *Аристотелем*, воно означало «*правління всіх*», на відміну від аристократії («*правління обраних*»), і монархії («*правління одного*»).

*Кожному історичному типові держави, кожній суспільно-економічній формації відповідала своя форма демократії. У робото-власницькій демократії* (Афіни, республіканський Рим) раби були вилучені із системи громадянських відносин. Тільки вільні громадяни користувалися правом обирати державних чиновників, брати участь у народних зборах, володіти майном тощо. За феодалізму елементи демократії почали зароджуватися у формі *представницьких установ*, що обмежували абсолютну владу монархів (парламент в Англії, Генеральні штати у Франції, кортеси в Іспанії, Військова Рада в Запорізькій Січі). Великий

прогрес у розвитку демократії започаткували утвердження капіталізму й перемога буржуазних революцій в Англії, Франції та інших країнах. Ліквідація кріпацтва і скасування феодальних привілеїв зумовили появу комплексу демократичних інститутів і процедур, більшість із яких використовується й нині.

Життя розвінчало міф про «соціалістичну демократію», яка нібито

була вищим типом демократичного устрою суспільства. За часів «тоталітарного соціалізму» сталося не розширення і збагачення змісту демократії, а навпаки – різке його збіднення, звуження і згортання (репресії, обмеження прав і свобод та ін.). Демократизм суспільства був фальшивим і декоративним, хоча пропаганда й нав'язала значній частині населення ілюзію народовладдя. Розпочатий у роки хрущовської «відлиги» процес демократизації суспільного життя було спершу загальмовано, а потім і взагалі згорнуто. Непослідовним виявився курс на демократизацію і в перебудований період. Значною мірою труднощі переходу до демократичних форм організації нашого суспільства зумовлені дією тоталітарних і авторитарних традицій.

Для утвердження демократії необхідна висока політична культура населення, і саме у процесі демократизації така культура формується. Утвердитись повністю й відразу демократія не може. Для цього необхідно здійснити комплекс заходів у різних сферах суспільного життя, змінити існуючі соціально-політичні структури, сформувати демократичний тип політичної культури.

Демократія – явище, що постійно розвивається. А осмислення поняття «демократія», її органічних ознак дає можливість оцінити напрямок розвитку певної політичної системи, її відповідність демократичним ідеалам і цінностям.

Поняття **«демократія»** використовується не тільки для характеристики історичних типів державно-політичного устрою, а й на означення політичного процесу з відповідними методами і процедурами, що забезпечують участь народу в управлінні державою, всіма суспільними справами. Вживається воно і стосовно організації та діяльності окремих політичних і соціальних структур у різних сферах суспільного життя (**виробнича, партійна, профспілкова, учнівська, управлінська демократія**).

Розрізняють **пряму (безпосередню) і представницьку демократію**.

**Пряма (безпосередня) демократія** – порядок, за якого рішення ухвалюються на основі безпосереднього і конкретного виявлення волі та думки всіх громадян.

Однією з **форм прямої демократії є вибори на основі загального виборчого права**. Добровільно беручи у них участь, громадяни в демократичному суспільстві мають можливість безпосередньо впливати на формування органів влади різних рівнів.

**Виявом прямої демократії є референдуми**, які проводять з метою ухвалення закону або інших рішень на основі волевиявлення народу щодо найактуальніших питань державної політики і суспільно-політичного життя загалом. Генетично такі процедури сягають своїм корінням у плебісцити Римської республіки, народні збори (віче, рада) Києва, Новгород, Пскова, Запорізької Січі, на яких загальним голосуванням вирішувалися важливі проблеми. Власне референдум був уперше проведений у Швейцарії 1449 р. щодо її фінансового становища. Відтоді референдуми стали поширеними в європейських країнах. Всенародні голосування під час референдумів мають

як законодавчу силу, так і консультативний характер, а їхні результати в демократичному суспільстві завжди мають непересічне значення.

**Формою прямої демократії є всенародні обговорення законопроектів**, які ефективно використовуються в багатьох країнах. Проте процедура таких обговорень може мати і пропагандистський характер, оскільки сотні тисяч зауважень і пропозицій громадян здебільшого беруться до уваги лише на рівні уточнень, окремих поправок, не торкаючись концепції законопроектів. Останнім часом увійшло у практику проведення опитувань суспільної думки і врахування їх результатів для ухвалення рішень та і вирішення державних і громадських питань повноважними представниками населення (виборними або призначеними).

Саме інститути представницької демократії відіграють першочергову роль у процесі ухвалення рішень. Особливо вагоме значення в системі цієї демократії мають **парламенти**, склад яких формується через загальні вибори і яким громадяни делегують свої повноваження для здійснення функцій вищої законодавчої влади. Крім парламентської форми як великого надбання цивілізації, носіями представницької демократії є й інші виборні органи влади.

У сучасних демократичних суспільствах формування державної політики на всіх рівнях відбувається в основному в представницьких установах і закладах, де працюють професійні політики та управлінці. Політологи навіть виокремлюють **професійну демокра тію**. Це зумовлено притаманними сучасній цивілізації проблемами, розв'язання яких часто є неможливим засобами прямої демократії. Надійним інструментом вироблення оптимальних рішень на основі виявлення волі народу є поєднання різних форм прямої та представницької демократії.

## **8.2 Основні ознаки та принципи демократичної організації суспільства**

Від критеріїв (ознак, показників) демократії залежить не тільки оцінка зрілості суспільства, а й визначення напрямів його подальшої демократизації. **Кожна нова історична епоха вносила корективи до критеріїв демократії**. Не вщухають гострі суперечки щодо них і нині. Однак загальноприйнятий і найважливіший серед них – можливість громадян брати реальну участь в управлінні, у вирішенні державних і громадських справ. Суспільство не може бути демократичним, якщо його громадяни позбавлені таких можливостей.

Історичний досвід багатьох країн свідчить, що всі намагання кардинально обновити суспільне життя були приречені на невдачу, якщо вони не підкріплювались активним залученням різних категорій громадян до вироблення рішень та їх втілення в життя. Тільки створюючи сприятливі умови для розкриття творчого потенціалу громадян і подолання їх соціальної інертності, суспільство одержує могутній імпульс саморозвитку шляхом залучення до демократичного процесу головної діючої сили історії –

народу.

Надзвичайно важливе значення при цьому має відродження ідеї самоуправління, яку в колишньому СРСР упродовж тривалого часу паплюжили як ворожу й ревізійністську. Декларуючи «залучення широких народних мас до управління справами країни», партійно-державне керівництво ігнорувало досвід західних демократій у розвитку реального самоуправління (США, Іспанія, Ізраїль та ін.). Нині більшість політологів вважає, що демократія зможе дати адекватну сучасній цивілізації організацію політичного життя, тільки реалізуючи принцип самоуправління.

Збігаючись в основному, демократизація й самоуправління мають і певні відмінності. Відомо, що розвиток демократії не завжди означає поглиблення самоуправління. Наприклад, можливість обрання найдостойнішого представника з декількох кандидатів, що є важливою : процедурою демократизації виборчої системи, може нічого не дати для розвитку реального самоуправління, якщо водночас не зростатиме роль представницьких органів. Те саме можна сказати і про виборність керівників на виробництві зі збереженням за ними монополії на основні управлінські функції.

Як слушно зауважив *Р. Дарендорф* (ФРН), демократія не може бути «правлінням народу» в буквальному розумінні. Народовладдя й самоуправління передбачають, насамперед, свободу вибору народом компетентних керівників, а також можливість народу впливати на них і в разі потреби замінювати їх достойнішими й компетентнішими. Але головним при цьому є створення умов для управління всіма справами суспільства не тільки від імені народу і не тільки в інтересах народу, а й здійснення цього управління самим народом. Іншими словами, йдеться про перехід до політичної організації, яка робить управління суспільством і державою безпосередньою справою самих громадян. Лише за таких умов відбувається інверсія суб'єктно-об'єктних відносин, тобто з'являється можливість бути не тільки об'єктом, а й суб'єктом управління, влади, що і є суттю самоуправління. Першочергове значення має впровадження самоуправлінських засад в економіці, яка є вирішальною сферою життя суспільства. Саме тому розвиток демократії на виробництві є важливою підмогою, здатною забезпечити широку та активну участь людей і в інших сферах суспільного життя. Для цього необхідно, щоб кожний трудовий колектив став осередком самоуправління, а кожний трудівник – реальним власником (індивідуальним або колективним).

Самоуправління не може розвиватися тільки на суто громадських засадах. «Чисте» самоуправління навряд чи зможе колись, навіть у віддаленій перспективі, заступити державні форми і механізми управління, існуючи поряд з ними і в них, переплітаючись і поглиблюючи завдяки цьому демократизм усієї політичної системи. Це, звісна річ, не виключає повернення державою суспільству, невластивих їй функцій, оскільки державна монополія на них зумовила глибоку кризу економічного і соціального життя.

Важливе значення, з огляду на зазначене вище, має підвищення статусу і розширення повноважень місцевих органів влади, що є загальноновизнаним показником демократизму суспільства. Якщо для тоталітарної чи авторитарної держави є характерною безправність місцевої влади, то в демократичному суспільстві здійснюється ретельно продуманий і раціональний розподіл компетенцій та повноважень різних рівнів влади. В результаті такого розподілу місцеві органи в демократичних країнах мають реальні права самоуправління. Центральна влада не втручається у сферу компетенції місцевої влади, хоча за федеративної моделі державного устрою неухильно дотримується принципу верховенства федеральних законів над рішеннями місцевих органів влади. Прерогативою місцевої влади є такі важливі сфери суспільного життя, як освіта, охорона здоров'я, підтримання правопорядку, будівництво доріг тощо.

***Серед головних критеріїв демократичності суспільства – наявність фундаментальних прав і свобод людини.*** Нормою сучасної політичної культури стає розуміння пріоритетності (верховенства) прав людини над будь-якими іншими правами та інтересами (класовими, партійними, національними та ін.), розуміння цих прав і свобод як абсолютної цінності, без якої демократія є неможливою. Справжній демократизм вимагає ***усунення дистанції між проголошеними правами та їх реальним втіленням.*** Звісно, проблема прав людини є вічною, оскільки ніколи не настане такий час, коли права та свободи особи досягнуть абсолютної досконалості.

***Принципи демократії*** є надзвичайно важливим питанням для суспільного поступу. Серед них – ***влада більшості, плюралізм, рівність, поділ влади, виборність, гласність, контроль.*** За тоталітарного чи авторитарного правління вся повнота державної влади узурпована вузьким колом правлячої еліти, яка своїми діями ігнорує волю та інтереси народу. У демократичному суспільстві внаслідок волевиявлення народу стосовно якогось питання утворюється більшість, яка врешті-решт і визначає позицію влади. Іншими словами, демократія – це не просто влада народу, а влада саме його більшості, що є суттю народного суверенітету.

***Принцип більшості.*** Цей принцип не можна абсолютизувати і вважати бездоганно демократичним, якщо ігнорується право меншості на опозицію. У демократичному суспільстві й більшість, і меншість громадян є цілком рівними у своїх правах і свободах. Історія знає чимало прикладів, коли більшість із різних причин (через недостатню інформованість, тенденційну пропаганду, мітингові емоції тощо) підтримувала неправильні, навіть згубні, рішення і дії. Права була за меншістю, яка від початку виступала проти таких рішень. Іншими словами, життя спростовує сталінський постулат: «Правда завжди за більшістю». Нічого спільного з демократією не має теза про «примус стосовно меншості» й «цілковите підпорядкування її волі більшості».

***Принцип плюралізму.*** Демократична організація суспільства є неможливою без його дотримання. Він ***дає можливість управляти на основі врахування множинного характеру громадської думки і позицій різних***

*суб'єктів політики.* У плюралістичному суспільстві з цією метою меншості надається гарантоване законом право на опозицію. Підкоряючись законам та іншим рішенням державної влади, прийнятим за волею більшості, меншість має узаконену можливість виражати свою незгоду з такими рішеннями, знімати із себе відповідальність за ті з них, які можуть мати негативні наслідки.

Якщо тоталітарна держава придушує опозицію, а авторитарна – всіляко обмежує, то в демократичному суспільстві вона є органічним елементом політичного процесу. Наявність опозиції в парламенті, інших сферах суспільного життя забезпечує реальний плюралізм думок і дій, що є необхідною умовою вироблення оптимальних рішень. Без опозиції, як свідчить історичний досвід, виникає реальна загроза переродження демократії в диктатуру. Ефективним засобом боротьби опозиційних сил за реалізацію своїх інтересів є багатопартійність. Якраз багатопартійність, яка функціонує за умови, що всі політичні партії мають рівні правові можливості боротися за виборців і за своє представництво в органах державної влади, виключає монополію будь-якої партії на цю владу.

**Принцип рівності.** Цей принцип демократії проголошений Великою французькою революцією кінця XVIII ст. *У XX ст. його було втілено у Загальній декларації прав людини. Перша стаття цього документа проголошує: «Всі люди народжуються вільними і рівними у своїй гідності й правах».* Сучасне тлумачення принципу рівності виходить із того, що за демократії можлива і навіть неминуча соціально-економічна нерівність громадян. Демократія передбачає лише політичну рівність усіх перед законом, незалежно від соціального і матеріального становища, але не може гарантувати однакового рівня життя. Подібна нерівність, хоч і по-різному, існує практично в усіх сучасних демократіях. Проте держава під впливом демократичних сил вживає заходів для забезпечення достатнього рівня соціальної захищеності соціальних груп, які потребують допомоги.

**Принцип поділу влади.** Згідно з ним законодавча, виконавча і судова гілки влади відокремлені та достатньо незалежні одна від одної. Водночас вони постійно взаємодіють у процесі формування і здійснення державної політики. Такий поділ влади фактично відсутній у тоталітарних і авторитарних режимах, де, по суті, й законодавча, і виконавча, і судова влада зосереджені в руках монарха, узурповані вузькою групою правлячої еліти або ж перебувають під контролем правлячої партії. У демократичному суспільстві кожна з влад наділена повноваженнями, але кожна з них урівноважує одна одну і не дозволяє жодній з них посісти панівні позиції в суспільстві.

**Виборність основних органів державної влади.** Демократія передбачає забезпечення вільних виборів, які докорінно відрізняються від виборів недемократичних і формальних. *Усі громадяни за таких умов мають виборчі права і реальну можливість брати участь у виборах.* Втім, демократія не виключає наявності цензу осілості, згідно з яким право обирати та бути обраним у багатьох країнах мають лише ті громадяни, які

проживають там упродовж певного часу. Проте решта обмежень у виборчих правах (за національною, релігійною, статевою, майновою, професійною та іншими ознаками) явно суперечать природі демократії. Вони заборонені в міжнародних документах, конституціях та законах багатьох країн.

**Гласність.** Вона є однією з передумов свободи слова. **Передбачає вільний доступ преси і громадськості до інформації про діяльність органів влади, господарських, політичних, громадських організацій.**

У демократичному суспільстві засідання парламенту є відкритими для засобів масової інформації та громадськості, частково, а іноді й повністю транслюються радіо і телебаченням. Елементом гласності є оперативна публікація стенограм парламентських дебатів, результатів поіменних голосувань. Нормою є відкритість державних бюджетів, звітів про діяльність міністерств і відомств. Іншими словами, в демократичному суспільстві громадяни мають у своєму розпорядженні широку інформацію про діяльність обраних ними органів влади, партій і громадсько-політичних організацій. Особливу роль у забезпеченні такої гласності відіграють незалежні статус і вільні від цензури преса та інші засоби масової інформації. Звісно, вони повинні відповідати за свою інформацію і можуть бути притягнені до судової відповідальності за її перекручення і поширення недостовірних даних, наклепів як на офіційних осіб, так і на звичайних громадян, а також за розголошення державних таємниць. Але демократія не допускає обмежень на обґрунтовану критику будь-кого в засобах масової інформації.

**Незалежний контроль.** Здійснюється не тільки «згори», а й постійно та ефективно «знизу». **Відсутність контролю за діяльністю державних структур з боку громадськості породжує бюрократизм, корупцію тощо.** Але демократичний контроль не має нічого спільного з державним «контролем» за тоталітарного режиму.

**Для демократизації суспільства важливим є вироблення дієвих засобів боротьби з бюрократизмом: розвиток реальної критики; радикальне зміцнення законності й правопорядку; створення ефективного механізму своєчасного самооновлення політичної системи.**

Для цього необхідно використовувати ті інститути демократії, які витримали випробування часом, модернізуючи їх у разі потреби, рішуче відмовлятися від форм демократії, які не відповідають конкретно-історичним умовам; створювати нові демократичні інститути для сприяння розвитку самоуправлінських засад у державному і громадському житті.

Демократизація суспільства, як свідчить практика, може супроводжуватися певними втратами і помилками, які є неминучими для цього процесу, і все ж цінності демократії значно переважають її негативні наслідки. Так, демократично ухвалені рішення можуть бути не тільки не оптимальними, а й цілком помилковими. Але важливо, що вони, на відміну від прийнятих недемократично, піддаються оперативній корекції, забезпечують зворотний зв'язок і вчать громадян мистецтву управління на власному досвіді.



**Великою загрозою для демократії є вульгарне ототожнення її з уседозволеністю та безвідповідальністю.** Нерозуміння або ігнорування того, що демократія не може існувати поза законом і над законом, створює реальну небезпеку сповзання суспільства до стихії та анархії, свавілля і влади натовпу (охлократії). Ще Платон застерігав, що найбільша свобода може перетворитися на жорстоку тиранію, якщо народ стає юрбою, натовпом, який керується лише інстинктом. Про це ж попереджав і Аристотель, називаючи охлократію найгіршою з усіх форм правління. Як свідчить історичний досвід, демократія, яка трансформується в охлократію, неминуче прямує до диктатури й тиранії. Демократія повинна опиратися на законність і владу, яка її забезпечує.

**Головною силою, що гарантує законність і збереження демократичних норм і цінностей, є міцна державна влада.** Поширене в масовій свідомості уявлення про те, що за демократії держава є слабшою, ніж за тоталітаризму чи авторитаризму, є не лише хибним, а й небезпечним. Адже без твердої та ефективної державної влади суспільство не зуміє забезпечити правопорядок, домогтися виконання законів усіма громадянами, захистити їх від сваволі. Демократія при цьому припускає з боку влади рішучі дії, застосування законного примусу до злочинців, екстремістів та інших елементів, які загрожують суспільству. У разі виникнення особливо гострих соціально-економічних або політичних ситуацій держава може, залишаючись у межах законності, піти на тимчасове обмеження окремих демократичних норм.

Демократизація суспільства вимагає такої політики, яка забезпечила б розумний компроміс між зростанням політичної активності людей, з одного боку, і збереженням порядку, дотриманням законності, виключенням насильства під час розв'язання виниклих конфліктів – з іншого. Для цього необхідно також, щоб громадяни, всі суб'єкти політичної діяльності вчилися жити в умовах демократії. Лише тоді процес демократизації забезпечить формування правової держави і громадянського суспільства. Будь-які спроби стримати демократію або вдатися до її імітації означатимуть гальмування суспільного прогресу.

### **8.3 Становлення та розвиток демократії в сучасній Україні**

Щоб демократія стала у суспільстві новою діючою системою влади, важливо щоб люди не тільки розуміли сутність її основних принципів, а й були згодні жити згідно з цими принципами – самостійно, без постійної опіки, всесильної влади, з усією повнотою відповідальності.

Наша країна не дуже багата демократичними традиціями. По суті, протягом всього періоду радянського тоталітаризму в Україні не розвивалися елементи особистих свобод і правової держави, демократичної свідомості суспільства та особистості. На сьогоднішньому етапі важливо не прискорювати штучними засобами процес демократизації суспільного життя, проте не слід і гальмувати його схожими методами. Демократія має визрівати

на національному ґрунті поступово і послідовно, її межі повинні бути обумовлені логікою розвитку посткомуністичного суспільства, його трансформацією.

**Основними передумовами формування демократичного суспільства в Україні є:**

- розширення економічної свободи;
- радикальна зміна інститутів суспільства, усієї системи цінностей та психології людей, які породила тоталітарна система;
- підвищення рівня політичної дисципліни і політичної культури громадян;
- встановлення ефективного контролю суспільства над політикою можновладців;
- подолання економічних проблем.

**Динамізм демократичних процесів в Україні залежить від рівня:**

- політичної активності громадян;
- економічної, соціальної й політичної стабільності суспільства;
- співвідношення політичних сил;
- розвитку національної ідеї та правосвідомості.

Сучасна модель демократії – плюралістична. Це система представницького правління, за якою парламентарі обираються народом і є відповідальними перед ним.

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

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

Під час вироблення та реалізації політики важливо враховувати такі основні чинники: конкретно історичні умови розвитку соціуму, геополітичні умови й географічне розташування держави; рівень участі чи відчуження населення щодо влади й державно-суспільних справ; спрямованість національної ментальності, рівень розвитку політичної та правової свідомості; етнонаціональний і демографічний чинники суспільного розвитку; відповідність політичних ідеалів і завдань історичній традиції, політичним цінностям певного суспільства, а також принципам гуманізму й соціальної справедливості.

*Запитання та завдання для перевірки знань*

1. Розкрийте поняття та визначте роль демократії у політичному

процесі.

2. Назвіть основні ознаки та принципи демократичної організації суспільства.

3. Назвіть ключові теоретичні постулати сучасних концепцій політичної демократії.

4. За якими ознаками можна визначити демократичність (або недемократичність) політичної системи?

5. Які новітні форми політичної участі забезпечують розширення демократії?

6. Назвіть основні передумови формування демократичного суспільства в Україні.

## ВИКОРИСТАНА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / П. Браун; пер. з англ. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
2. Веймер Девід Л. Аналіз політики : концепції і практика : [підручник] / Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг. – К. : ОСНОВИ, 2000. – 654 с.
3. Державна політика : аналіз та впровадження в Україні : конспект лекцій до навчального модуля / уклад. В.А. Ребкало, В.В. Тертичка. – К. : УАДУ, 2002. – 60 с.
4. Державна політика: аналіз та механізм впровадження : опорний конспект лекцій / укл. О. Ю. Амосов; каф. економічної теорії і фінансів. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2005. – 52 с.
5. Державна політика : аналіз та механізми її впровадження : методичні рекомендації / [уклад. О. І. Кілієвич, В. Тертичка] ; Національна академія державного управління при Президентові України (Київ), кафедра економічної політики, кафедра державної політики та управління політичними процесами. – К. : НАДУ, 2009. – 88 с.
6. Державна політика : аналіз та механізми її впровадження : опорний конспект лекцій / уклад. В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. М. Брус ; кафедра державного управління та місцевого самоврядування. – Дніпропетровськ : ДРІДУ УАДУ, 2003. – 72 с.
7. Державне управління : навчальний посібник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна та ін. ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : “Знання”, 2004. – 342 с.
8. Косінов С. Народ як первинний суб’єкт здійснення контролю над публічною владою / С. Косінов. – 2013. – № 10. – С.178–184.
9. Крюков О.І. Політико-управлінська еліта України в умовах суспільної трансформації / О.І. Крюков. – К., 2006. – 256 с.
10. Кувалдин В.Б. Президентская и парламентская республики как формы демократического транзита / В.Б. Кувалдин // Полис. – 1998. – № 5. – С.134–138.
11. Лейн Д. Громадянське суспільство у старих і нових державах-членах ЄС. Ідеологія, інституції та просування демократії [Текст] / Д. Лейн // Соціологія: теорія, методи, маркетинг : наук.-теорет. часопис. – 2011. – № 2. – С. 37–58.
12. Логунова М. М. Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності / М. М. Логунова. – К. : Центр сприяння інституцій. розв. держ. служби, 2006. – 196 с.
13. Нація і держава. Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз. Книга 1–2 / за ред. Ю.І. Римаренка. – Київ; Донецьк, 1998.
14. Основи демократії: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.] ; за заг. ред. А. Колодій. – К. : Вид-во “Ай Бі”, 2002. – 684 с.
15. Пал Леслі А. Аналіз державної політики [пер. з англ. І. Дзюб] / А. Пал Леслі. – К. : Основи, 1999. – С. 22.

16. Політологія : підручник / М. М. Вегеш та ін. ; ред. М. М. Вегеш. – К. : Знання, 2008. – 384 с.
17. *Радченко О.В.* Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : [монографія] / О. В. Радченко – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 380 с.
18. *Романов В.Є.* Вступ до аналізу державної політики : [навчальний посібник] / В. Є. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Основи, 2001. – 238 с.
19. *Рудакевич М.І.* Етика державних службовців: монографія. – К.: Національна академія державного управління при Президентові України. – 2003.
20. Сарторі Дж. Порівняльна конституційна інженерія / пер. з 2-го англ. видання. – К.: Артек, 2001. – 224 с.
21. *Тертичка В.В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні : наукове видання / В.В. Тертичка; рец. В.П. Бабкін. – К. : Вид-во Соломії Павличко “ОСНОВИ”, 2002. – 750 с.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
Лекція 1. ПОЛІТИКА ЯК СУСПІЛЬНЕ ЯВИЩЕ.....	4
1.1. Сутність та різновиди політики.....	4
1.2. Структура і функції політики.....	6
1.3. Об'єкт і суб'єкт політики.....	7
1.4. Рівні існування політики в суспільстві.....	9
Лекція 2. ПОЛІТИЧНА ВЛАДА: ПРИРОДА, РЕСУРСИ, ЛЕГІТИМНІСТЬ.....	11
2.1. Влада як системоутворюючий чинник політичної системи.....	11
2.2. Основні концепції політичної влади.....	13
2.3. Форми та механізм політичної влади.....	14
2.4. Поняття легітимності та принцип поділу влади.....	16
Лекція 3. СИСТЕМА ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ.....	19
3.1. Основні етапи формування системи органів державної влади незалежної України.....	19
3.2. Інститут Президентства в Україні.....	23
3.3. Верховна Рада України.....	27
3.4. Кабінет Міністрів України.....	32
3.5. Судова система України.....	34
Лекція 4. СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	37
4.1. Теоретичні підходи до визначення державної політики.....	38
4.2. Зміст, функції, властивості та рівні реалізації державної політики.....	39
4.3. Сутність аналізу державної політики.....	41
4.4. Основні етапи вироблення державної політики.....	42
Лекція 5. ТИПИ, МОДЕЛІ ТА ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	45
5.1. Типи державної політики.....	45
5.2. Основні моделі осягнення державно-політичних процесів.....	47
5.3. Особливості та категорії проблем державної політики.....	49
5.4. Основні етапи аналізу проблем державної політики.....	49
Лекція 6. СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ Й ЕТИЧНІ АСПЕКТИ АНАЛІЗУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	51
6.1. Українське суспільство як об'єкт аналізу державної політики.....	51
6.2. Лідер і керівник як об'єкт аналізу державної політики.....	52
6.3. Етичні аспекти аналізу державної політики.....	55

Лекція 7. ПОЛІТИЧНА СВІДОМІСТЬ І ПОЛІТИЧНА КУЛЬТУРА В ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКИХ ПРОЦЕСАХ.....	57
7.1. Сутність політичної культури .....	57
7.2. Типи та функції політичної культури .....	58
7.3. Політична свідомість: зміст, структура, типологія.....	61
7.4. Сутність політичної ідеології, її структура і функції .....	63
7.5. Політична культура сучасної України.....	64
Лекція 8. ДЕМОКРАТІЯ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ СУСПІЛЬСТВОМ .....	66
8.1. Поняття та роль демократії в політичному процесі.....	66
8.2. Основні ознаки та принципи демократичної організації суспільства.....	68
8.3. Становлення та розвиток демократії в сучасній Україні.....	73
ВИКОРИСТАНА ТА РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА.....	76

*Навчальне видання*

***КРЮКОВ ОЛЕКСІЙ ІГОРОВИЧ  
МАЙСТРО СЕРГІЙ ВІКТОРОВИЧ***

## **ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

Підписано до друку 28.08.2020 р.  
Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Обл.-вид. арк. 1,9.  
Гарнітура Таймс. Тираж \_\_\_\_\_ прим. Замовлення \_\_\_\_\_

Віддруковано з оригінал-макета у друкарні  
ФО-П Леонов Д.С.  
61023, м. Харків, вул. Весніна, 12, тел. (057) 717-28-80.