

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ
удосконалення та розвиток



№ 5, 2010

[Назад](#)

[Головна](#)

УДК 351

Т. І. Бодун,

аспірант, кафедра державної політики та управління політичними процесами НАДУ при Президентові України

КОНФЛІКТОГЕННИЙ ХАРАКТЕР ДЕМОКРАТИЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА І ЙОГО ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКЕ СЕРЕДОВИЩЕ

В статті проаналізовано закономірності демократичного процесу, його конфліктогенний характер та вплив на державно-управлінське середовище.

Conformities to law of democratic process are analysed in the article, him conflict character and influence on a state-administrative environment.

Ключові слова: *конфлікт, демократія, демократичний розвиток, державне управління.*

Keywords: *conflict, democracy, democratic development, state administration.*

Вступ. Повалення тоталітарних режимів у багатьох країнах Східної Європи і швидке зростання демократії у світі спонукали представників політичної науки знову звернутися до дослідження проблем демократії. Серед цих проблем найактуальніша і зловоденна — вивчення передумов демократизації суспільства. Важливим і актуальним є звернення до даної теми. Сьогодні потужні глобальні сили видають демократію за кінцевий результат світового розвитку, за якийсь ідеальний стан державного і суспільного управління. Розуміння демократії в нашому суспільстві, зонайменше, збитково. Прагнення проникнути в її суть, як правило, немає, а пропозиції проникнути в глибокий зміст цього соціального інституту розглядаються інколи не науковими дослідженнями.

Аналіз останніх публікацій. Окремі аспекти конфліктогенного характеру демократичного розвитку та його вплив на державне управління проаналізували:

О.Бабкіна, В.Бекешкіна, І.Воронов, Н.Діденко, Н.Нижник, М.Пірен, В.Рєбало, В.Цветков, та інші.

Постановка завдання. Запитаємо себе: чи усвідомлені нами повною мірою внутрішні протиріччя, властиві кожній, навіть тисячу разів демократичній системі (між іншим, саме ці протиріччя, поряд з незрілістю відповідних інститутів, і складають основу тих ризиків для існування демократії, тих викликів, перед якими ми стоїмо)?

А з іншого боку: чи усвідомлена українцями абсолютна безальтернативність, незамінність демократії — адже лише ця система самоорганізації суспільства дає зрештою людям можливість ставати відповідальними громадянами своєї країни, можливість відчувати себе Людьми, а не убогими гвинтиками «машини»?

Результати дослідження. Слово «демократія» стало таким звичним у нашому лексиконі й часто-густо настільки спотвореним, що справжній зміст цього терміна втрачається. Він має означати не що інше, як народовладдя, тобто владу більшості народу, що поважає права і думки меншості, в тому числі право на конституювання політичної опозиції з особливими поглядами й оцінками суспільних явищ [8, с.73].

Не аналізуючи проблему демократії у політичній думці в цілому, звернемося до критики демократії, яку дає М.Бердяєв, що звертається до демократії не тільки як до принципу, а й як до реальної практики:

1. У демократії одвічність та історичність нерозривні. Звісно, як може постати в історії те, що не існувало раніше? З одного боку, демократія — «старе, вікове начало», а з іншого — вона є наслідком виходу народу з «органічного» стану. «В органічні» епохи історії жодних демократій не буває і не виникає. Демократія — походження «критичних епох».

2. За своєю суспільною роллю демократія — секуляризований культ, «особливий дух», «самодостатня відсторонена ідея» і водночас — «свідчення духовного занепаду людства, зростання безбожжя і скептицизму». Якщо обожнення демократії є в значній мірі «заміщенням» метафізичних основ, то у випадку зі «скептицизмом» вона стає прилиском, останньою невизначеною складовою у ланцюговій безглуздій безкінечності заперечень.

3. У демократії акцентується, перетворюється на цінність формально-процесуальний механізм, засіб, покликаний забезпечити реалізацію актуальних домагань верстви, справедливий доступ до суспільних благ, але це тільки одна з граней демократичної феноменології. За перемогою демократії починається сфера відчуження її засадових принципів. «І саме тоді, коли демократія проголосила верховенство волі народу, волі народу не виявилось, вона померла». Цінність, що є рушієм для демократичного поступу, набуваючи становлення, виявляється не самодостатньою для суспільного розвитку [1, с.120].

Подані твердження засвідчують суперечливість демократії. Але саме ця суперечливість уможливило демократичний потенціал розвитку. Суспільство, що будується на несуперечливих засадах, позбавлене такого потенціалу.

В умовах трансформації пострадянських країн, в Україні ситуація складається таким чином, що з одного боку, процес демократизації українського суспільства засвідчив виникнення цілого ряду негативних явищ, характерних для суспільства перехідного типу, таких як легалізація тіньової економіки, зростання амбіцій різноспрямованих політичних сил й гіпертрофована багатопартійність, поляризація суспільно-політичних прагнень та інтересів. З іншого боку, політичне життя українського суспільства отримало в перехідних умовах цілий ряд позитивних імпульсів консенсусного спрямування, таких як виникнення елементів

взаємозв'язку між суб'єктом і об'єктом управління, зростання ролі особою участі у політичному житті, розвиток системи і нових принципів місцевого самоврядування, прагнення влади до підвищення рівня легітимізації власної діяльності. При всіх безсумнівно демократичних орієнтаціях, перехідна реальність, до якої тяжіє українське суспільство, має цілий ряд перспектив з погляду утвердження так званої «консенсусної моделі демократії».

Своє найбільш повне теоретико-методологічне обґрунтування консенсусна теорія демократія дістала в працях А. Лейпхарта –американського політолога голландського походження. Він поставив перед собою мету –довести можливість функціонування демократичних режимів у плюральних суспільствах.

Лейпхарт виділяє два типи західних демократій: континентальний європейський тип з розпорошеною (тобто негомогенною і несвітською) політичною культурою і слабкою автономністю підсистеми та англо-американський (гомогенний) тип [4, с.223].

Вчений використовує два індикатори - релігійні і мовні відмінності. На його думку, яскравими прикладами консенсусної моделі демократії є такі країни, як Швейцарія і Бельгія.

Варто зазначити, що дослідник у визначенні індикаторів утверджує західноцентричний підхід і не враховує чинника суб'єктивності, важливого для суспільств перехідного типу. Звісно, суб'єкт у всій своїй неповторності є і предметом будь-якого гуманітарного знання, і головним його «каменем спотикання». Суб'єктивна непередбачуваність руйнує всю струнку будову соціальних схем. Саме вона у перехідних суспільствах провокує соціальний конфлікт «як стан відкритого і латентного протиборства суспільних сил з різними інтересами, цінностями, метою». Політична сфера тут «стала своєрідним полігоном для гострого протистояння матеріальних і духовних мотивацій різних соціальних груп, що, у свою чергу, посилює політичні чинники конфліктів (сутність влади, форм її здійснення та ін.)» [3, с.10].

Деякі вітчизняні вчені вважають, що засобом досягнення компромісу політичних сил в Україні на сучасному етапі є проведення політики соціального партнерства, яка передбачає значну роль втілення соціальної функції держави, що передбачає: «1 — забезпечення існування, тобто соціальна допомога, система соціального страхування, заходи щодо охорони праці, правила, що гарантують робочі місця та робочий час; 2 — заходи по підвищенню добробуту, тобто удосконалення інфраструктури, профілактика в галузі медичного обслуговування, збереження навколишнього середовища, стимулювання росту економіки; 3 — принципи соціальної справедливості». Практичне втілення даного комплексу передбачає «перерозподіл фінансових коштів, щоб вирівняти життєві умови громадян (у вигляді допомоги на отримання професії, грошей на утримання дітей, їхнє виховання, дотації на квартплату тощо), а також загальнодоступну та ефективну систему освіти» [6,с.196].

Виявом певної метафізичності соціуму, свідченням його онтологічності, у політичній культурі є консенсус Більш повсякденним, тактичним явищем є компроміс, який може слугувати заміном консенсусу за відсутності останнього. Компроміс, нехай і недовговічний, можливий завжди (принаймні у більшості випадків), адже в учасників взаємодії існують спільні цілі та інтереси, їх тільки треба зуміти виявити і оцінити (усвідомити їх значущість, пріоритетність). Вдаючись до математичного моделювання конфліктних ситуацій, компромісне рішення, яке дає змогу узгодити інтереси сторін, шукає незалежний дослідник.

Історичний консенсус, такий, що справді має державне значення, — це стійка рівновага інтегрованих систем цінностей, а не просто уявна однотайність усіх чи більшості громадян з одного чи кількох конкретних «питань». Він буває стійким, позаяк виникає на межі духовних, інтелектуальних і політичних можливостей суспільства, що пройшло зазвичай через трагічні випробування. В Україні забезпечення історичного консенсусу політичними засобами на сучасному етапі пов'язане, на думку українських політологів, соціологів і соціальних філософів, з проблемою пошуку ідентичності, яка стоїть як перед кожною особистістю, так і перед суспільством в цілому. Цей процес настільки складний і болісний, що не кожний соціальний організм здатен його витримати. Він повинен включати цілий комплекс заходів від подолання вестернізації й виконання зобов'язань на міжнародному рівні до утвердження прав людини і формування такої суспільної свідомості, яка б була позбавлена тоталітарних традицій, авторитарних норм, нетерпимості.

Ще однією передумовою політичної стабільності українського суспільства є демократична інституціоналізація. Остання розглядається сучасною наукою як процес утворення, закріплення й визнання основними політичними акторами політичних норм, процедур, цінностей і зразків політичної поведінки, а також способів контролю за їх виконанням. Щоб досягти стабільної демократії, потрібно знайти свого роду «золоту середину» між двома необхідними умовами — створенням інститутів, здатних забезпечувати, з одного боку, підзвітність державно-владних структур громадянському суспільству, а з іншого — відсутність у громадян можливості безпосереднього, прямого впливу на прийняття політичних рішень.

Неодмінними атрибутами стабілізації суспільства в сучасних умовах виступають політичні партії, які забезпечують зв'язок між громадянським суспільством і державою. Гнучко сполучаючи суспільні та державні інтереси, партії (насамперед через систему парламентаризму) забезпечують стабільність та динамізм політичного управління суспільством. Поряд з цим вирішальний вплив в сучасних умовах справляють на політичну стабільність засоби масової інформації.

З розвитком демократизації суспільства для соціального партнерства як системи відносин між державою, яку уособлює уряд та підпорядковані йому структури, з іншими суб'єктами - особистістю, сім'єю, асоціаціями, неурядовими організаціями, все більшого значення набуває такий фактор їх гармонізації та цивілізованого розвитку як інформаційна відкритість. Він значною мірою впливає на характер стосунків між партнерами, ступінь довіри один до одного, дає можливість більш об'єктивно визначити перспективи розвитку взаємовідносин [2, с.262].

Таким чином ми бачимо, що проблема демократії, включаючи як окремі аспекти конфліктно-консенсусної діалектики, охоплює усі складники суспільного буття. У цьому контексті слушно подивитися на проблему демократії як на проблему демократичного управління.

Взаємозв'язок демократії і державного управління малодосліджений. В науковій літературі робляться спроби отождолення, а точніше, поглинання поняття „управління” поняттям „демократія”, або навпаки, протиставлення їх одне одному.

Зазвичай демократію розглядають як форму суспільного устрою, політичної система (організації) суспільства і як форму держави та її сутність. Не можна зрозуміти демократію поза соціальним контекстом, а її природу - лише з ідеї. Форми й інститути демократії в соціально-історичному аспекті мало чим відрізняються за своїми зовнішніми ознаками. Проте як тільки ми розглянемо їх під кутом зору інтересів і цілей, котрим вони служать, то одразу помітимо їхню суттєву розбіжність. Форма організації влади завжди вторинна щодо змісту влади. Демократія (народовладдя) — явище політичне, а тому в "чистому" вигляді в соціальній природі не існує. Це багатогранне суспільне явище слід розглядати через категорію політики. Водночас як спосіб організації та існування влади в суспільстві, вона має компоненти (парламент, опозиція, багатопартійність, громадянські права і свободи, законність, гуманізм та ін), які забезпечують їй політичну, юридичну та етичну цінність. Ці компоненти слід розглядати не лише в інституціональному аспекті, а й у соціально-динамічному. Без розуміння природи і соціальної цінності демократії важко з'ясувати її взаємозв'язок з управлінням, залежність ефективної державної діяльності від наявності й дієвості демократичних інституцій [8,с.131].

Якщо розглядати співвідношення демократії і влади крізь призму категорії форми і змісту, то формою будуть демократичні інститути суспільства, а їх змістом

- владноуправлінська діяльність. Демократія за своєю природою - органічно властива суспільству форма організації та здійснення влади й управління, організуючий процес реалізації влади. Зміст і форми соціальних процесів залежать від економічних умов життя суспільства, рівня матеріально-технічної і духовної культури, зрілості суспільства такою ж мірою, якою об'єктивні фактори визначають зрілість демократії і ефективність управління, їхню взаємозумовленість, що неминуче виявляється в діяльності соціальних інститутів, у методах і засобах досягнення соціальних цілей.

Транзитивні зміни, які відбуваються в соціально-економічних відносинах, через свою складність і неоднозначність супроводжуються зростанням соціальних ризиків і конфліктів, породжують конкуренцію або пряме зіткнення інтересів, позицій, поглядів широкого кола суб'єктів, якими виступають окремі індивіди, групи людей, об'єднання найманих працівників, роботодавців, підприємців, представники державної влади і місцевого самоврядування. Це актуалізує пошуки оптимальної взаємодії державного управління з іншими партнерами на підставі демократії, свободи, відкритості і прозорості в ухваленні суспільно значимих рішень, перевіряє, певною мірою, здатність державного управління легітимними і демократичними засобами вирішувати соціальні конфлікти і знижувати соціальні ризики у суспільстві до прийнятного раціонального рівня, який не веде до деструктивних змін. Роль і місце органів державної влади визначається при цьому розробкою і тлумаченням законодавства, створенням органів, які уповноважені виступати посередниками у конфліктах, ініціативністю у досягненні консенсусу та контролі за виконанням обов'язків кожною стороною [2, с.235].

ДЛЯ взаємодії демократії та державного управління надзвичайно важливою є проблема цілепокладання, механізм формування цілей державного управління. Справжня демократія передбачає, що в суспільстві повинен існувати механізм формування цілей державного управління, котрі були б продуктом суб'єктивного відзеркалення об'єктивно існуючих потреб та інтересів людей. Джерелом формування вказаних цілей має бути народ, а не група радників верховного правителя. Потенційно важливою умовою формування цілей державного управління є наявність стабільних демократичних основ суспільства. Лише через демократичні інститути можливе усвідомлення і активна участь людей у здійсненні цих цілей з мінімальними затратами й максимальними результатами

Важливим для взаємодії демократії та державного управління є не лише питання "що робити", а і "як робити", якими методами, засобами досягати поставлених цілей. Йдеться про наукове обґрунтування і чітке визначення функцій державного управління.

Функціональна природа держави відзеркалює сутнісні принципи демократії, зумовлені її приналежністю до системи владовідносин. Виходячи з того, що демократія є змістом і формою державності, взаємозв'язок функцій державного управління та демократії очевидний і необхідний. Зміст і передусім спосіб реалізації функцій управління та демократична організація влади знаходяться у прямій залежності [5, с. 129-148].

Демократичний характер суспільного розвитку не виключає можливих і неминучих суперечностей, конфронтації, конфліктів, напруженості між окремими гілками державної влади, що виникають між законодавчою та виконавчою владою. Так, автори збірника "Розділена демократія. Співробітництво й конфлікт між Президентом і Конгресом", дослідивши динаміку стосунків між виконавчою та законодавчою гілками державного управління, дійшли висновку, що конфлікти між Конгресом і Президентом є природними, більше того, сутнісними факторами при конституційній системі поділу влади, тобто розмежування повноважень. Головне, щоб політична система при цьому нормально функціонувала, а Президент і Конгрес повинні співробітничати [7, с.5].

Якщо звернутися до історії, то можна побачити, що жодне питання не мало більшого значення для підтримання демократичного правління, ніж проблема розосередження влади у такий спосіб, аби жодна особа чи група осіб у суспільстві не мала можливості здійснювати відносно неконтрольовану владу чи контролювати основні сфери державної діяльності. По суті, нині це питання набуло ще більшого значення для підтримки демократичної форми правління, ніж будь-коли раніше. З появою можливості миттєвого спілкування на далекі відстані, здатності контролювати та управляти величезними масивами інформації, з розвитком надзвичайно складних організаційних та інституційних структур і поширенням жажливих видів сучасної зброї, можливість концентрації влади і надуживання нею набагато більша сьогодні, ніж одне-два десятиріччя чи одне-два сторіччя тому.

Саме через зростання потенційних можливостей мобілізувати, концентрувати і надуживати владою, сучасні демократичні країни усе більше стурбовані створенням організаційних та управлінських структур, що забезпечують "стримування і протизваги" і розосередження політичної влади серед численних її гілок, урядових рівнів, підрозділів та відомств, але не тільки в середині, а й поза межами офіційних владних структур. Зрозуміло, що спосіб, у який конкретні органи влади організовано у кожній окремій країні, залежить, принаймні почасти, від традиції та особливостей менталітету. Незважаючи на це, очевидне існування у сучасних демократичних країнах моделі організації державної влади у такий спосіб, що дозволив би створити декілька незалежних гілок (законодавчу, виконавчу і судову), а нерідко і декілька рівнів влади, більшою частиною пояснюється небажанням мати який-небудь один державний підрозділ чи орган, який мав би всеосяжний контроль над механізмами прийняття рішень і владою в середині держави. Саме так і має бути, і тут немає нічого дивного, оскільки у кінцевому підсумку саме держава і лише вона має правові підстави відібрати не лише чий-небудь майно і свободу, але й життя. Це жажлива влада і вона, ясна річ, вимагає, щоб в усі системи державного управління було вмонтовано як стримування і протизваги, так і обмеження на здатність до концентрації влади.

Одним з важливих засобів забезпечення контролю і підзвітності сучасних урядів є здатність законодавчої гілки влади домогтися того, щоб ті, що керують виконавчою гілкою влади, діяли відповідально і помірковано, а ті, що належать до судової гілки влади, діяли незалежно й справедливо. Для досягнення цієї мети сучасна законодавча влада розробила цілу низку методів контролю, покликаних дозволити їй впливати на поведінку виконавчої влади. Ці методи контролю мають діапазон від здатності, у парламентських системах, відправити у відставку керівників уряду до здатності, принаймні в умовах президентської системи, справляти істотний вплив на тих, хто комплектує персоналом верхні щаблі урядової ієрархії.

Висновки. У нашій країні, процеси, спрямовані на демократичний розвиток, на жаль, відбуваються не шляхом узгодження позицій, взаємних домовленостей та поступок, а шляхом взаємних звинувачень і створення безперервного ланцюга конфліктів.

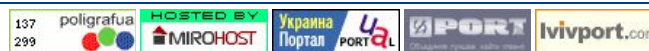
Ступінь розвитку демократії і дедалі більшою мірою стає умовою ефективного управління, а останнє, в свою чергу, є гарантом стабільності демократичного політичного режиму суспільства, розширення і поглиблення конституційних основ демократизму в організації і діяльності апарату державного управління. Надії суспільства на динамічне поліпшення умов життя переважної більшості населення можуть справдитися лише за високої ефективності державного управління, що діє в конституційно-правових рамках демократії.

Демократизм держави визначається не тільки тим, що народ має доступ до управління нею, а й тим, наскільки в суспільстві утвердилося верховенство права, котрому підпорядковується як влада держави, так і влада народу. Тому першочерговими завданнями на сьогоднішній день є подолання протиріччя між демократичною формою та недемократичною сутністю інститутів влади. Набуття політичними інститутами не тільки демократичної форми, але й демократичного змісту, продукування ними реальної демократичної політики.

Література:

1. Бутанський В.В. Бердяєвська критика демократії і політичний тероризм / В. В. Бутанський // Людина і політика. - 2002. - № 2. - С.120
2. Діденко Н. Державне управління і соціальне партнерство : актуальні проблеми теорії і практики : монографія / Н. Діденко. - Д., 2007. - 404с.
3. Етнополітичні конфлікти у посттоталітарному просторі/ Авт. Колектив. Відп.ред. Ю. Римаренко, І. Тимошенко, Є. Степанов.-К.: Вид-во Укр.-фін. ін.-ту менеджм. і бізнесу, 1999. – 349с.
4. Лейпхарт А. Многоставные общества и демократические режимы / А. Лейпхарт // Политические исследования. - 1992. - № 1-2.- С.223
5. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підруч. для слухачів і курсантів вищ. закл. освіти МВС України / В. М. Плішкін. - К., 1999. - 701с.
6. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку / І. Ф.Курас, Ф. М.Рудич, Р. В. Балабан, О. В. Клишченко, Н. В. Кононенко. - К. : Парламентське вид-во, 1998. — 350с.
7. Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом: Пер.с англ. / Джеймс Тарбер (ред.). — М. : Прогресс-Универс, 1994. — 416с.
8. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: монографія / В.В. Цветков . - К. : Юридична думка, 2007. - 336с.

Стаття надійшла до редакції 20.05.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"