

7. Хандріх Л. Економічний розвиток незалежної України // Україна: кам'янистий шлях до демократії: зб. ст. / Фонд ім. Ф.Еберта; [упоряд. та редак.: В.І.Андрійко та Г.Курт]. – К.: Заповіт, 2002. – С.51-65.
8. Симоненко В. Бідність, зубожіння, здичавіння?! [Електронний ресурс] / В. Симоненко // Дзеркало тижня – 2003. – 18 жовтня. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/articles/36616>.
9. Симончук О. Статусні самооцінки населення України у порівняльному та часовому контекстах / О. Симончук // Українське суспільство 1992-2006. Соціологічний моніторинг / За ред. В.Ворони, М.Шульги. – К.: Інститут соціології НАН України, 2006. – С.11-21.
10. Алексеев А. Не ту країну назвали... [Електронний ресурс] / А.Алексеев // Дзеркало тижня. – 2008. – 13 вересня. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/articles/54765>; Пашков М. Куди веде Україну „дорожня карта” євроінтеграції [Електронний ресурс] / М.Пашков, В.Чалий // Дзеркало тижня. – 2007. – 17 березня. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/articles/49485>; Лазоренко К. Україне дають на бідність [Електронний ресурс] / К. Лазоренко. – Режим доступу: [http://dialogs.org.ua/issue\\_full.php?m\\_id=20044](http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=20044)
11. Алексеев А. Скільки можна залишатися дешевою робочою силою? [Електронний ресурс] / А. Алексеев // Дзеркало тижня. – 2007. – 3 лютого. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/articles/49087>
12. Щербакова М. „Зарплатные слезы”. Кто виноват и что делать? [Електронний ресурс] / М. Щербакова. – Режим доступу: <http://www.obozrevatel.com/news/2010/10/13/397059.htm>
13. Силіна Т. Україна серед трьох сосен-2: НАТО— Росія—ЄС [Електронний ресурс] / Т. Силіна // Дзеркало тижня. – 2008. – 4 жовтня. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/articles/55031>.

УДК 328.32(474)

Чальцева О. М.

Донецький національний університет

## ДЕРЖАВНА СТРАТЕГІЯ ЯК РЕЗУЛЬТАТ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

*Стратегія розвитку держави є результатом публічної політики, яка залежить від багатьох обставин. В першу чергу це стосується політичного режиму, інституційного фактору і динаміки розвитку країни. Публічна політика і державна стратегія формується під впливом як формальних, так і неформальних інститутів.*

**Ключові слова:** публічна влада, державна стратегія, курс держави, політичні інститути.

Чальцева Е.М.

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ СТРАТЕГИЯ КАК РЕЗУЛЬТАТ ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

*Стратегия развития государства является результатом публичной политики, которая зависит от многих обстоятельств. В первую очередь это касается политического режима, институционального фактора и динамики развития страны. Публичная политика и государственная стратегия формируется под воздействием как формальных, так и неформальных институтов.*

**Ключевые слова:** публичная власть, государственная стратегия, курс государства, политические институты.

Chaltseva H.

## STATE STRATEGY AS A RESULT OF PUBLIC POLICY OF UKRAINE

*Strategy of the development of state is the result of the public policy, which depends on many circumstances. First of all this concerns political regime, institutional factor and dynamics of the development of the country. Public policy and national strategy is formed under the action both of formal and nonformal institutes.*

**The keywords:** *public authority, the national strategy, the policy of state, political institutes.*

Стратегія розвитку держави залежить від багатьох політичних, економічних, культурно-ціннісних обставин. Кожна країна має свій набір національних складових владних відносин і особливостей формування стратегії розвитку. Проте загальною обставиною для всіх політичних систем є, на думку російського політолога А.Соловйова, – правлячий режим, чия спрямованість і є синонімом державних стратегій. Тому кожний суспільний актор, який намагається впливати на їх зміст, повинен як мінімум: а) мати в своєму розпорядженні вагомий для даного режиму ресурси, які неможливо ігнорувати і які, – з цієї ж причини – здатні змінити цільові і ціннісно-орієнтаційні установки обслуговуючих режим елітарних груп; б) володіти технологічними можливостями чинення тиску на правлячу коаліцію (маючи необхідні для цього „ходи”, „канали” входження у владу). При цьому важливо пам’ятати, що навіть маючи ресурси, але не володіючи „засобами доставки” своїх інтересів, соціальні групи не зможуть впливати на стратегічні цілі центральних виконавчих органів, що підтримують хоча і постійні, але вибіркові контакти і з іншими державними інститутами (включеними у процес розподілу ресурсів) і з певними цивільними структурами [1]. Отже, змістовна характеристика публічної політики залежить від політичного режиму держави, а також від того, наскільки стабільна або знаходиться у перехідному становищі досліджувана система. Остання обставина має особливе значення для аналізу публічної політики держав, які знаходяться в процесі переходу до нової моделі політичного розвитку. Розробку ефективного курсу розвитку держави як стабільної так і нестабільної можна визначити як стратегічне моделювання. У політичному просторі, за визначенням дослідниці Д.Мальцевої, стратегічне моделювання – це процес розробки та імплементації найбільш ефективних засобів реалізації політичної влади, спрямованої на задоволення потреб політичних акторів, ін-

ститутів і населення [2]. Чи існують суттєві відмінності розробки політичних курсів держав? Відповідь на це питання намагаються дати представники різних теоретичних напрямків.

Оскільки західні дослідження публічної політики стосуються переважно ліберально-демократичних держав, то, відповідно, теорія, висновки і практичні рекомендації відносяться до однойменного політичного режиму. Роботи, які присвячені даній проблемі, свідчать, що всі сфери аналізу публічної політики межують з теорією демократії. Дослідження публічної політики можуть мати пояснювальні можливості при визначенні рівня демократичності системи та специфіки її функціонування. Демократична публічна політика має свої сутнісні характеристики інституціонального й практичного характеру, що при подібному розгляді сприяє деталізації знань про цей процес та поліпшенню теорії демократії. Головною особливістю публічної політики в демократичних державах є її консенсусний характер, консолідуюча роль інститутів і опора на ліберально-демократичну ідею. Демократичні держави з їх варіантами публічної політики стали свого роду орієнтирами для країн, які почали перехід до нових політичних систем. Процес запозичення ефективних західних моделей не є механічним, тому що проходить адаптацію до національних політичних реалій даного суспільства. Імпорт західної етатистської моделі веде до виникнення так званої „гібридної держави”, на яку впливають, як міжнародні, так і внутрішньополітичні фактори.

Автори, які займаються вивченням публічної політики і розробкою державної стратегії, як в стабільних демократичних, так і в „гібридних” системах, особливу увагу приділяють численним детермінаційним факторам: внутрішньо та зовнішньополітичним, економічним, інституційним, соціальним, культурним, ідеологічним, історичним і т.д. Безумовно, дослідження публічної політики

потребує врахування причинно-наслідкового зв'язку між визначенням стратегічного курсу держави і факторами, які впливають на цей процес, однак також необхідно розуміти, що доведеність каузальних гіпотез на підставі даних однієї країни або групи країн не може бути повністю використана для інших систем, тому що кожна країна має свій унікальний набір умов, факторів і обставин, які визначатимуть стратегічне майбутнє її внутрішньої і зовнішньої політики держави. Тим не менш, необхідність вивчення різних національних політичних практик очевидна, поперше, для реального політичного життя, тому що успішні та ефективні політичні курси, які проводяться окремими державами, можуть мати деякі універсальні риси, які можуть бути частково використані в інших національних системах в схожих ситуаціях (особливо в умовах кризи). По-друге, для попередження помилок, які роблять систему нестабільною, нелегітимною для суспільства, вразливою перед внутрішніми та зовнішніми загрозами. По-третє, це дозволить розширити уявлення про різноманітність і багаточисельність стратегій запозичення західних моделей держави і публічної політики.

Проблема розробки ефективного політичного курсу в умовах сучасної публічної політики в Україні потребує комплексного вивчення по всім вищеперерахованим напрямкам. Тому метою статті є визначення основних змінних, за допомогою яких цей пласт наукових питань можна розглядати. Як вже було зазначено, саме політичний режим є основою для реалізації консенсусної публічної політики і формування стратегії держави. Тому доцільним для українського контексту є розгляд в якості незалежної змінної інституційного детермінаційного фактора. Як справедливо зауважив західний політолог У. Рейсінгер, природа інститутів та їх взаємовідношення впливають на політичне життя в країні та ефективність уряду. Тому ті, хто визначає вибір демократичних політичних інститутів, мають потурбуватися про те, щоб вони стабілізували політику, примирювали та узгоджували протилежні інтереси і вимоги учасників політичного процесу, підтримували рівень легітимності з боку громадян [3, с.99]. У полі публічної політики інститути є часткою як „державного”, так і „суспільного” секторів. Рівень їх розвитку безпосередньо впливає на політичний курс держави та ефективність політики яку проводять.

Чи спроможні українські інститути бути началом консолідації в державі? Як вони

впливають на розробку стратегічного курсу держави та реалізацію публічної політики? Чи можуть вони передбачати та регулювати конфлікти в суспільстві? Відповіді на ці питання можливо буде отримати тільки після глибокого та всебічного аналізу інституційного дизайну та його впливу на публічну політику в Україні. Дослідження має включати такі змінні, як:

- первісний вибір демократичних інститутів (форма правління, устрою, виборча система, партійна система),
- характер попереднього досвіду керівництва державою,
- функціонування інститутів в нових умовах та їхній вплив на розробку політичних курсів,
- діяльність неформальних інститутів в державі.

Тема вибору формальних політичних інститутів в перехідних системах є однією з найбільш популярних у транзитологів. Практично всі вчені ставлять питання про можливість форми правління впливати на розвиток демократії. У низці робіт з демократизації, присвячених вибору політичних інститутів у перехідних системах, автори (Х.Лінц, А.Степан, С.Скеч, С.Мейноуринг, М.Шугарт та ін.) доходять висновку, що парламентські системи більш довготривалі, ніж президентські. Х.Лінц висловлює стурбованість з приводу державних інститутів, які створюються в країнах, які переходять до демократії, особливо в тих, для яких притаманна наявність глибоких соціальних конфліктів та багатопартійність. Небезпеку він вбачає в тому, що в цих країнах діє політичний принцип, згідно з яким „переможець отримує все”, а наслідком його застосування є відсторонення окремих груп населення від влади. Іншу думку про цю проблему висловлює американський юрист Дональд Л. Горовіц, який стверджує, що головне це не те, якою є форма правління президентською або парламентською, а те, який варіант виборчої системи та інших політичних установ буде обраний у національному варіанті. Несумісним з демократизацією він вважає, по-перше, вибори за принципом відносної більшості, які приводять до отримання більшості місць шляхом відсторонення третіх партій; по-друге, демократія, побудована на змаганні, з її різким розгалуженням між переможцями та переможеними, урядом та опозицією [4]. А.Лейпхарт, М.Уоллерстайн та ін., аналізуючи демократичні системи залежно від виборчих правил, доходять висновку, що найбільш стабільну та ефективну форму демок-

ратії дають такі поєднання: парламентська форма з пропорційним представництвом та президентська з мажоритарним. Невдалим варіантом для розвитку демократії є президентська система з пропорційним парламентським представництвом, тому що президент, не маючи парламентської більшості, не може ефективно керувати. Незважаючи на багаточисленну варіативність результатів досліджень з означеної проблеми, вона ще потребує ретельного вивчення та емпіричних підтверджень на підставі порівняльного аналізу. Український випадок в цьому сенсі є дуже специфічним.

Перший вибір інститутів в незалежній Україні був здійснений з орієнтацією на вже існуючі зразки демократичних систем і форм публічної влади. Формально все відповідало цим зразкам: законодавча, виконавча, судова гілки влади, конституція, багатопартійна система і т.ін. Однак практика показала, що українські інститути не є фактором консолідації публічної політики. Показником у цьому сенсі є вибір форми державного правління в Україні. Дискусії політиків і політичних експертів щодо найбільш демократичної для України форми правління ведуться весь період її незалежного існування, набуваючи особливої гостроти напередодні чергових або позачергових політичних виборів. Першою формою правління була обрана змішана (президентсько-парламентська) з широкими повноваженнями президента. Запозичення „французького” інституціонального зразка було типовим для республік колишнього СРСР, де спостерігалася відсутність традицій парламентаризму та суттєва роль лідерів. Унітарна форма державного устрою та досвід радянського адміністративно-командного керівництва збудували в Україні, як і на більшій частині пострадянського простору, зразок формально демократичного централізовано-командного керівництва. У 2004р. була прийнята політична реформа, українська форма правління стала парламентсько-президентською. Частково були урізані повноваження президента, розширені повноваження парламенту, виборча система стала пропорційною. Конституційна реформа не вирішила, а лише поглибила протиріччя в системі влади. Внаслідок цього в період 2005–2009рр. ми спостерігали збереження конфліктності між гілками влади, домінування принципу „переможець отримує все”, постійну зміну правил гри між політичними акторами, вільне трактування конституції, послаблену та нелегітимну президентську вертикаль влади, обмежену пре-

зидентом і парламентом діяльність уряду, фактичну відсутність Конституційного Суду. У зв'язку з цим перед новою владою актуальним постало питання про зміну форми державного правління, що і відбулося в жовтні 2010р., коли була скасована політична реформа 2004 р. і країна повернулася до конституції 1996 р. Українська еліта, як головний суб'єкт формування політичного курсу країни, весь час свого існування в незалежних умовах намагається змінити конституційний порядок відповідно до своїх інтересів (регіональних, кланових, групових та ін.) Все перераховане є свідомою наявності „законодавчого паралічу” (Х.Лінц), який веде до затяжної політичної кризи, вийти з якої буде складно. В таких умовах реалізувати та легітимізувати політичний курс держави не представляється можливим, навіть якщо він формально оформлений і презентований суспільству.

Діяльність українських політичних партій дозволяє доповнити загальну детермінаційну схему інституційного дизайну. Саме цьому інституту в демократичних країнах належить вирішальна роль у визначенні політичних курсів. Незважаючи на те, що в результаті кризи традиційної партійної системи з'явився новий тип партій – картельний, який характеризується більш вільним ставленням до ідеології, віддаленістю від народу, опорою на професіональних політиків, чітким зв'язком з державою та ідентичністю політичних програм. Згідно з даним типом партій стратегічний курс держави буде залежати від політики партії (коаліції), яка перемогла на виборах. Підтвердженням цього є дослідження Х.-Д. Клінгеманна, Р.Хоффберта та Я.Баджа „Партії, політика і демократія” (1994). Вони перевіряли відповідність партійних передвиборчих програм публічній політиці в десяти країнах. У результаті дослідження вони дійшли висновку, що передвиборчі партійні програми є найбільш вагомим показником у прогнозі майбутньої публічної політики; партії, які увійшли в уряд, і ті, які не увійшли в нього, розглядають свої програми як ті, що впливають на публічну політику, але партійні програми партій, які перемогли, більше пов'язані з публічною стратегією; відносна можливість партій проводити свої програмні проекти не залежить від інституційних ознак (більшість або коаліція, об'єднана або розподілена влада), які розглядалися як ті що впливають на обов'язки партій в тих чи інших демократичних системах. Школа Катрайта–Віленського стверджує протилежне, що на

політичний курс держави не будуть впливати передвиборчі програми партій, тому що незалежно від того яка партія переможе публічна політика буде проводитися однакова. Основний фактор, який впливає на публічну політику, це – економічний розвиток держави [5, с.373]. Змінні першої та другої дослідницьких стратегій можуть бути використані при вивченні українського випадку. Однак також слід врахувати те, що в результаті низки виборів в парламент, невиконаних програмних обіцянок, залежність партій від капіталу, постійний конфлікт між гілками влади, економічна криза, відсутність чітких ідеологічних орієнтирів, спостерігається тенденція до зниження інтересу суспільства по відношенню до даного інституту в Україні. Це може призвести до політичної апатії, до протестних видів участі, політичного радикалізму та ін. Таким чином, політичні партії України не можуть бути фактором консолідації в суспільстві. Досвід реалізації українськими політичними партіями своїх стратегій розвитку держави свідчить про те, що ні одна програма (наприклад, „Український прорив” БЮТ, „Стратегія економічного розвитку України” і „Україна для людей” Партія регіонів) не зрозумілі та не підтримані в суспільстві в цілому. Вищеозначену тезу ми зможемо перевірити за результатами виборів в місцеві органи влади 31 жовтня 2010 р.

Публічна політика формується під впливом не тільки формальних інститутів, але також і неформальних (неписані правила політичної гри). Неформальні інститути включають в себе все те, що знаходиться поза рамками офіційної політики: кланово-олігархічні структури, громадянське суспільство, неурядові організації, особисті зв'язки, клієнтелізм и т.д. Неформальні інститути можуть, як забезпечити політику, укріплюючи формальні інститути, так і, навпаки, підірвати та дестабілізувати систему. Неформальні інститути представляють „суспільну частину” політичного поля та при різних політичних режимах виконують забезпечувальні або дестабілізуючі функції. В Україні, як і в більшості перехідних країн, такий неформальний інститут як громадянське суспільство, знаходиться в процесі розвитку. Це означає, що вплив суспільства на стратегію розвитку держави малоімовірний. Проте неможливо в даному випадку недооцінювати діяльність НО, які зараз особливо активно включились у процес формування концепції національного курсу держави (так, наприклад, ОО „Український форум” презентував стратегію „Україна – 2015”, ВГО

„Успішна Україна” бере участь у створенні стратегії розвитку України, ОД „Моя Україна” розробляє проект „Україна – 2020”). Однак, як і національні стратегії партій, так і політичні проекти НО, не зустріли підтримки і розуміння в суспільстві. У більшій мірі ми можемо спостерігати дестабілізаційний вплив неформальних інститутів. Вони впливають на формальні інститути та систему в цілому через кланово-олігархічні та корупційні структури, які функціонують в Україні. Саме кланові групи інтересів перешкоджають проведенню активної соціальної політики та реалізацію політичних курсів в державах. На прикладі США можна побачити, що реалізація реформ „Нового курсу” Ф.Рузвельта та „Великого суспільства” Дж. Кеннеді була здійснена в умовах, неприйнятних для груп інтересів, а саме: міцна президентська влада, підконтрольний їй Конгрес і лояльне суспільство. В Україні мінімізувати діяльність кланово-олігархічних груп поки що не представляється можливим, оскільки цей інститут зрісся з державними інститутами. Публічна політика в цьому випадку представляється скоріше як популістський варіант, який презентують суспільству перед черговими виборами. Який же може бути рецепт для зміни ситуації? На думку Соловйова А.І., потрібно забезпечити належну транспарентність управлінського процесу, створивши при цьому можливість втручання нижчих політичних структур в ухвалення рішень. Це основа для усунення переважного права політико-адміністративних коаліцій на перерозподіл суспільних ресурсів, умова для будівництва нових управлінських взаємозв'язків. І якщо суспільство не візьме ці структури під свій контроль (непрямий або прямий), то перетікання ресурсів у бік верхніх шарів соціальної стратифікації так і збережеться [6]. Публічна влада є інструментом, який має стимулювати підвищення статусу і розвитку громадянського суспільства, що в свою чергу є необхідною умовою для реалізації і легітимації державної стратегії.

Формальні та неформальні інститути будуть виступати в якості незалежних перемінних, при розгляді яких (в різних тематичних напрямках) можна буде зробити висновок по відношенню до публічної політики в Україні. Український варіант публічної політики відрізняється безвідповідальністю по відношенню до суспільства та до інтересів держави. Інституційний детермінаційний фактор багато в чому пояснює конфліктний стиль національної публічної політики. Економічна та політична кризи показали, що

найбільш слабкі сторони державної влади, виявили проблеми в мережових зв'язках учасників (правлячі та опозиційні еліти, олігархічні та бізнес структури та ін.) процеси прийняття рішень. Це можливо розглядати на прикладі газового конфлікту з Росією 2005-2009 рр., внутріпарламентської „коаліції”, взаємовідносин між президентом і прем'єром 2005-09 рр. і т.д. Формальні та неформальні інститути в Україні не є консолідуючою силою та не сприяють розробці консенсусної політики держави. Все вищеперераховане визначає рівень ефективності української публічної політики, що в свою чергу породжує проблему довіри до влади. Небажання бачити та вирішувати ці проблеми на різних рівнях політики може привести до довготривалої та мало прогнозованої політичної кризи та відмови від демократичного шляху розвитку системи.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Соловьев А.И. Проблемы современного государственного управления [Электронный ресурс] / А.И. Соловьев // Научный эксперт. –

- Вып 1-2. – 2010. – Режим доступа: [http://www.rusrand.ru/text/Jornal1\\_2\\_2010.pdf](http://www.rusrand.ru/text/Jornal1_2_2010.pdf)
2. Мальцева Д.А. Стратегическое моделирование в политическом пространстве [Электронный ресурс] / Д.А. Мальцева // Политекс. – №3. – 2010. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/category/4/43/30/>
  3. Рейсингер Д.Л. У. Встановлення та зміцнення демократії / Д.Л. Рейсингер; [пер. з англ.] // У пошуках правильної парадигми: концептуальні перспективи посткомуністичного переходу у країнах Східної Європи. – К. – 2003. – С.77-106
  4. Горовиц Д.Л. Различия демократий [Электронный ресурс] / Д.Л. Горовиц. – Режим доступа: <http://old.russ.ru/antolog/predely/2-3/dem26.htm>
  5. Сморгунув Л.В. Современная сравнительная политология / Л.В. Сморгунув Л.В. – М.:РОССПЭН. – 2002. – 472с.
  6. Соловьев А.И. Проблемы современного государственного управления [Электронный ресурс] / А.И. Соловьев // Научный эксперт. – Вып 1 – 2. – 2010. – Режим доступа: [http://www.rusrand.ru/text/Jornal1\\_2\\_2010.pdf](http://www.rusrand.ru/text/Jornal1_2_2010.pdf)