

УДК 65.014

Ю.Я. ДРУК

ЗМІСТ ТА ОСНОВНІ СКЛАДОВІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Досліджено зміст та основні складові модернізації політичної системи суспільства з метою здійснення інституційного аналізу політико-управлінської системи України.

In the article maintenance and basic component modernizations of the political system of society is explored with the purpose of realization of analysis of the political-administrative system of Ukraine.

У суспільно-політичних процесах, до яких відносяться процеси державного управління, ключове значення відводиться людському виміру, потребам та інтересам людей, що помітно впливає на визначення перспектив обрання різноманітних сценаріїв і напрямків розвитку. Актуальність дослідження проблеми політико-адміністративної модернізації суспільства і держави обумовлена, передусім, тим, що всі зміни в системі державного управління відбувалися і продовжують відбуватися за рахунок модернізації.

Вагомий внесок у розробку питань проблеми модернізації системи державного управління зробили М. Михальченко, М. Алмонд, С. Верба, Д. Котляр, С. Конончук, Г. Зеленько, І. Кресіна, Є. Перегуда.

Мета роботи – дослідити зміст та основні складові модернізації політичної системи суспільства з метою здійснення інституційного аналізу політико-управлінської системи України.

Термін “політична система суспільства” в енциклопедичній літературі трактується як “інтегрована сукупність політичної влади, суб’єктів, відносин, політичних організацій і політичної культури суспільства, яка забезпечує його соціальну стабільність, соціальний порядок і яка має певну соціально-політичну орієнтацію” [9, с. 267]. Незалежно від ідеологічно-методологічних розходжень більшість учених вважає, що політична система включає монополію влади, використання якої залежить від співвідношення класових чи соціально-групових сил, що прагнуть легітимізувати, захистити і ствердити свої особливі інтереси. Політичну систему характеризує застосування владного примусу в суспільстві (цим визначається її структура, функції, загальний механізм функціонування, класифікація політичних систем).

Український учений-політолог Ф. Рудич вважає, що під політичною системою слід розуміти сукупність державних і недержавних соціальних

інститутів, які здійснюють владу, управління суспільством, регулюють відносини між громадянами, соціальними та етнічними групами, забезпечують стабільність суспільства, відповідний порядок у ньому [8, с. 8]. Політичну систему суспільства у широкому сенсі вчені визначають як сукупність політичних інститутів, відносин, норм і феноменів політичної свідомості, культури та ідеології, що існують у цьому суспільстві (спростивши таке трактування, можна говорити про “сукупність” усіх суспільних структур в їх політичних аспектах або про сукупність політичних взаємозв’язків, притаманних кожній політичній спільності). У вузькому сенсі – як сукупність державних органів, політичних партій та організацій, через які в даному суспільстві здійснюється влада [7, с. 4-5].

Головним елементом політичної системи суспільства є політична влада – здатність, право і можливість політичних суб’єктів приймати рішення, здійснюючи вирішальний вплив на діяльність і майбутнє окремих людей та їх об’єднань. Отже, політичні відносини впливають, насамперед, на формування соціальних механізмів владної регуляції суспільства. Російський політолог О. Дегтярьов слушно зауважує, що будь-яке політичне зрушення обов’язково несе в собі “найбільш загальні соціологічні характеристики” відповідного соціального зрушення. Таким чином, у політичних відносинах у той чи інший спосіб віддзеркалюється та реалізується сукупна діяльність соціальних суб’єктів, і в тісному взаємовпливі цих двох процесів власне і відбувається формування, функціонування і трансформація політичної системи суспільства.

Як і будь-яка інша “підсистема” соціуму, політична система є нестатичною: по суті, її риси, зміст, структура, ступінь внутрішньої стабільності в кожний конкретний момент визначаються комбінацією і взаємодією цілої низки констант та перемінних: традиціями політичного життя даного суспільства, історично притаманними йому формами державності, характером поточних соціально-економічних, політико-ідеологічних і соціокультурних відносин, політико-правовим статусом держави, соціальним устроєм, формою правління та політичним режимом тощо. Б. Браун і Р. Макрідіс справедливо стверджують, що “всі політичні системи переживають досить швидко еволюцію... Сьогодні ми можемо констатувати, що багато з них мають інститути, за допомогою яких потреби й вимоги трансформуються у рішення. Але наявні умови обов’язково зміняться. Нові угруповання захоплюють владні й командні позиції, у той час як їхні попередники втрачають владні повноваження. Зрештою проголошуються нові права і створюються нові інституції, що їх забезпечують” [14]. Класична модель Д. Істона побудована на принципі “динамічної рівноваги” (для утримання внутрішньої стабільності політична система повинна постійно реагувати на порушення балансу із зовнішнім середовищем) описує радше демократичну, аніж авторитарну

систему [15].

Серед вітчизняних політологів найбільшого поширення набула думка, що структура політичної системи суспільства складається з трьох взаємодіючих підсистем: інституціональної, нормативно-регулятивної та інформаційно-комунікативної [11]. Інституціональна підсистема являє собою сукупність інститутів, в яких здійснюється політичне життя суспільства, охоплює, у першу чергу, політичні організації і установи суспільства, які безпосередньо здійснюють політичну владу (державна, політичні партії, групи інтересів тощо). Провідним інститутом, ядром політичної системи є держава. І українські, і зарубіжні політологи виділяють чотири головні групи елементів політичної системи: політичну організацію (включає державу та її установи, політичні партії, громадсько-політичні організації та рухи, трудові колективи зі своїми органами самоврядування); політичні відносини (формою їх функціонування виступає політична діяльність, яка розпочинається з виникнення певного інтересу і завершується його реалізацією; практика доводить, що якою б стабільною не була система, політичні ролі її суб'єктів завжди перебувають в динаміці) [5, с. 277-278]; політичні і правові норми (на основі політичних і правових норм утворюються регулятори суспільних відносин щодо влади і закріплюються основні принципи діяльності суб'єктів політики); політичну свідомість та політичну культуру.

Нинішній складний, перехідний етап розвитку Української держави актуалізує проведення ґрунтовного аналізу феномену так званого “авторитаризму модернізації” (характеризує розвиток ситуації в більшості країн Латинської Америки у 70-ті рр. XX ст. як відповідь на гостру соціально-економічну кризу). За такого розвитку стабільність становища уряду залежить не стільки від ефективного застосування військово-бюрократичних важелів впливу, скільки від його здатності досягти консенсусу, тобто “домовитись” з народом і згуртувати його на засадах довіри до самої ідеї модернізації, програми реформ, у т.ч. і демократизації політичної системи.

Коректним видається визначення ступеня “чистоти” авторитаризму за критерієм наявності чи відсутності консенсусу між владою та суспільством. Системна трансформація і модернізація політичної системи в напрямку її демократизації означає створення необхідних засад, умов, для унеможливлення прояву авторитаристських тенденцій. У суспільстві реалізація демократичного принципу досягається через забезпечення високого ступеня політичної свободи людини, що дозволяє їй справляти вплив на політичний процес і, знову ж таки, прийняття рішень. Фундаментальними характеристиками сучасної демократії є: суверенітет народу: саме народ виступає як носій і джерело верховної політичної влади; періодична виборність ключових політичних інституцій та органів держави за допомогою загальних і рівних виборів; рівність прав громадян на

участь в управлінні державою; як правило, цей принцип реалізується через гарантування прав громадян на інформацію, висловлення своєї точки зору, на створення політичних партій та об'єднань, участь у конкурентній боротьбі за керівні державні посади; правління більшості при захисті прав меншості: ця максима впливає з самого сенсу політичної демократії – забезпечити права і захист кожного громадянина. Якщо меншість виявляється утиснутою та дискримінованою, демократія перестає існувати. За висновком проф. Л. Шкляра, сьогодні на порядок денний висувається вимога переходу від “мобілізаційної” або “керованої” демократії до системного і перманентного демократичного режиму правління, який передбачає цивілізований діалог влади і опозиції [6, с. 54].

Для незалежної України характерний демократичний характер розвитку політичної системи суспільства, що визначено в Конституції України. Першим принциповим кроком на шляху реформування політичної системи України можна вважати проведення Всеукраїнського референдуму 2000 р. Водночас, ця спроба була здійснена без чітко визначеного плану. Політичну систему, що склалася в Україні, безумовно, слід оцінювати з точки зору ефективності її роботи. За критерії ефективності необхідно взяти стабільність системи, що забезпечує позитивну динаміку в усіх сферах життєдіяльності, зміцнення засад демократії, прав і свобод людини [Там само, с. 49].

Зміст і головне спрямування модернізації політичної системи в Україні визначає забезпечення реального народовладдя, створення ефективного механізму виявлення політичних інтересів народу України, різних соціальних груп, регулювання політичних відносин за кращими зразками цивілізаційного досвіду країн усталеної демократії. Як зазначається в Посланні 2003 р. Президента України до Верховної Ради України, “нині Україна вступає в новий, другий етап свого розвитку. Стратегічне завдання другого етапу системної трансформації суспільства можна сформулювати так: Україна повинна не декларативно, а за глибинним змістом державного буття стати сучасною європейською державою, яка б, синтезувавши кращі національні традиції, йшла в ногу з європейськими та світовими процесами, адекватно й ефективно відповідала на виклики глобалізації” [10, с. 13]. Складовими елементами цього процесу є: утвердження принципів демократії та парламентаризму; забезпечення прав і свобод громадян; поділ політичної влади на законодавчу, виконавчу та судову; визнання засобів масової інформації важливим елементом політичної системи; формування системи місцевого самоврядування тощо. На думку В. Горбатенка, в умовах переходу українського суспільства від фази експансії до фази консолідації демократії у втіленні реформаторських проєктів важливо враховувати: можливі негативні наслідки й “відкати” суспільства назад у випадках запровадження нелегітимізованих масовою свідомістю реформаторських

проектів і моделей; тендітність інфраструктурних систем та непередбачуваність наслідків вторгнення в їхні структури; ступінь побоювання населення перед інноваціями; конфліктно-кризовий характер розвитку суспільства [12, с. 120].

Серед найсуттєвіших об'єктивно-історичних чинників, які безпосередньо впливають на політико-адміністративну модернізацію, виокремимо такі: 1) комплекс політичних, соціально-економічних і психологічних характеристик, що визначають стартову ситуацію (впливає як із попередньої історії, так і з конкретних обставин оформлення даної політичної влади); 2) об'єктивні чинники, що виникають безпосередньо у процесі реформування (міжнародна ситуація, взаємодія основних суб'єктів геополітики, ступінь інтегрованості національної економіки в економіку інших систем та світове господарство тощо); 3) суб'єктивні чинники – характер рушійних сил модернізації (правлячої еліти), рівень гомогенності політичних сил, що діють на політичному просторі держави, інституційна структура держави, характер взаємовідносин влади і суспільства, наявність політичної волі до прогресивних змін у суспільних верств, які очолюють модернізацію (модернізаторської еліти) тощо.

У контексті реформування політичної системи (що передбачає продовження пошуку шляхів удосконалення органів державної влади, зокрема, проведення парламентської, адміністративної, судової, прокурорської, адміністративно-територіальної та інших реформ), українські політологи В. Ребкало і О. Валецький вказують на такі головні пріоритети політико-адміністративної модернізації суспільства і держави: становлення якісно нової політичної системи, адекватної реаліям нового державного і суспільного ладу, остаточний демонтаж застарілих політичних інститутів; забезпечення здійснення принципу розподілу функцій влади; забезпечення принципу демократизму в діяльності всіх органів державної влади та місцевого самоврядування, відкритості їх діяльності; забезпечення політичної та духовної консолідації суспільства; розвиток політичної та правової освіти, культури населення [2, с. 53-54].

Враховуючи реалії та особливості суспільно-політичного розвитку України, виокремлюються такі основні напрями (шляхи) становлення і розвитку її політичної системи; 1) подальший розвиток і вдосконалення політичних відносин шляхом відкриття максимального простору для самоврядування суспільства на всіх рівнях його соціально-політичної організації, сприяння якнайповнішому вияву ініціативи громадян, представницьких органів влади, партій, об'єднань, рухів, трудових колективів; 2) побудова дійсно демократичної соціально-правової держави з ефективно діючим парламентом, професійним висококваліфікованим урядом, незалежними судовими органами. Зміцнення законності і правопорядку, виключення можливості узурпації влади та зловживань

нею, ефективна протидія бюрократизмові та формалізові; 3) формування громадянського суспільства як сукупності вільних людей та їхніх самодіяльних організацій, політичних партій, рухів, профспілок, кооперативів, асоціацій, покликаних виражати і захищати інтереси громадян, встановлювати й регулювати відповідні відносини з державою; 4) зростання політичної свідомості та політичної культури суспільства й особи – як на теоретичному, так і на буденному рівнях (існує нагальна потреба в удосконаленні нормативної та ціннісної систем суспільства, зорієнтованих на формування нового модернізованого поля політичної культури активістського типу, що передбачає активну роль громадян у політичній системі); 5) забезпечення необхідних умов для вільного розвитку нації в цілому та кожного етносу зокрема, формування національної самосвідомості, національної культури; 6) удосконалення засобів масової інформації, зміцнення їх ролі в регулюванні політичних відносин, управлінні суспільством, формуванні політичної свідомості, політичної культури суспільства й кожного громадянина, особливо в досягненні владно-політичної інтеграції українського суспільства; 7) своєчасне самооновлення політичної системи України з урахуванням внутрішнього і міжнародного становища, тобто її постійна адаптація.

До найважливіших пріоритетів у сфері поглиблення демократичних перетворень, формуванні інститутів розвинутого громадянського суспільства необхідно віднести: безумовне забезпечення конституційних прав та свобод людини і громадянина, реалізацію верховенства права в усіх сферах життєдіяльності; кардинальне вдосконалення політичної організації суспільства, спрямоване на його всебічну демократизацію; створення партійної системи, яка максимально сприятиме структуризації суспільства, формуванню і вираженню політичної волі громадян, ефективному захисту їхніх інтересів; забезпечення більш активної участі громадян в управлінні державою через політичні партії, інші об'єднання громадян, вибори та інші механізми прямої демократії, а також завдяки забезпеченню відповідальності в діяльності органів влади. На думку Л. Шаповала, творення держави, елементи і структура якої відповідали б Конституції України, передбачає: 1) ліквідацію тих елементів і відносин тоталітарної держави, котрі суперечать природі демократії, правовій державі; 2) перебудову структури деяких органів державної влади і пристосування їх функцій до демократичних вимог; 3) збереження певних інститутів (місцевих рад), але надання їм іншого, недержавного статусу; 4) формування нових інститутів, котрі не були притаманні тоталітарній державі [13, с. 46].

При цьому слід врахувати, що донині суспільні перетворення в Україні відбуваються на основі суспільних клітин, які становлять собою певну модифікацію “клітин” радянського суспільства. Основні їхні якості забезпечують постійне відтворення своєрідної мутації колишнього

суспільного організму.

Для будівництва справді демократичної, соціально-правової держави з авторитетним Президентом, ефективно діючим парламентом, професійним урядом і незалежними судовими органами необхідно: зосередити зусилля Президента України на визначенні стратегічних завдань розвитку держави, зміцненні її економічної та політичної безпеки; розширити повноваження і підвищити відповідальність Українського парламенту за формування дієздатного уряду і здійснення ним Програми діяльності; уряд наділити відповідними повноваженнями та підвищити його відповідальність за стан справ у різних сферах життєдіяльності; забезпечити реальну незалежність судових органів від владних структур і прозорість їх діяльності. Здійснити реформу правозахисних органів; запровадити жорстку систему контролю за використанням та заощадженням державних коштів, зокрема високими посадовими особами. Певна частина цих вимог реалізована у змінах до Конституції України, котрі набрали чинності з 2006 р. Проте багато важливих моментів у цих змінах не враховано або враховано не до кінця, тому можна не сумніватися, що Україна наразі проходить лише окремих етап політичного реформування. Реалізація принципу прозорості в діяльності державної влади на сьогодні в Україні не має правового врегулювання. Йдеться, насамперед, про відсутність законів про Кабінет Міністрів України та міністерства, інші центральні органи виконавчої влади [3, с. 80].

У практичній площині зміст і головне спрямування політико-адміністративної модернізації в Україні багато в чому визначають як основні пріоритети політичної реформи, так і основні цілі адміністративної реформи, якими є: 1) запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування; 2) запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою; 3) забезпечення ефективної організації виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях управління; 4) формування сучасної системи місцевого самоврядування; 5) організація державної служби та служби в органах місцевого самоврядування на нових засадах; 6) створення сучасної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів. Експерти УЦЕПД ім. О. Разумкова вважають пріоритетними такі стратегічні цілі адміністративної реформи: 1) підвищення ефективності дій влади відповідно до завдань, що стоять перед державою на нинішньому етапі; 2) забезпечення прозорості прийняття державних рішень і персоналізованої відповідальності за їх реалізацію; 3) наближення державного апарату до потреб громадян; 4) ліквідація причин хабарництва і корупції в органах державної влади; 5) підвищення престижу державної служби [1, с. 31]. Реалізація всіх напрямів адміністративної реформи, створення системи професійного забезпечення державного управління, має відбуватися, на думку П. Надолішного, з урахуванням

етнонаціонального фактора. Учений виокремлює такі напрями цієї реформи: 1) формування нової, ефективної організації виконавчої влади на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях; 2) запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою; 3) розбудова виконавчої вертикалі; 4) становлення місцевого самоврядування; 5) організація на нових засадах державної і муніципальної служби.

Кардинальним питанням проведення політико-адміністративної модернізації в контексті реформування вищої державної влади в Україні є досягнення збалансованості між повноваженнями законодавчої і президентської влад, коли втрачає актуальності постановка питання про те, кому народ більше довіряє: парламенту чи Президентові. Саме такого балансу вдалося досягти країнам з розвинутими демократичними принципами. При цьому реформування державної влади в Україні має органічно поєднуватися з реформуванням місцевого самоврядування. На думку вчених, найважливішою проблемою є зміна правового статусу регіональних органів місцевого самоврядування: обласних і районних рад через очевидний дисбаланс повноважень обраних народом представницьких органів і місцевих державних адміністрацій, призначених Президентом.

Серед нормативно-інституційних аспектів модернізації політичної системи в Україні (здійснення політико-адміністративної модернізації загалом) першочергового значення набуває вирішення проблеми інституціалізації громадянського контролю над процесом прийняття та реалізації державно-політичних рішень, базуючись на взаємозв'язку між політичною системою і громадянським суспільством, громадянським суспільством і владою. Однією із суттєвих вимог перехідного етапу суспільно-політичного розвитку України є перехід від владно-стримувальних ознак взаємодії влади і суспільства (організаційних структур державного управління і громадян) до активних організаційно-управлінських форм такої взаємодії. Йдеться, передусім, про створення: 1) інституціональних та нормативних передумов для масової участі громадян в управлінні; 2) організаційно-інституційних форм структуризації суспільства, консолідації соціального інтересу та артикулювання вимог громадян; 3) організаційних засад взаємодії структур управління із організованими громадськими структурами [4, с. 38].

У контексті забезпечення національної безпеки України основними завданнями модернізації політичної системи суспільства мають стати: зведення до мінімуму стихійності у сфері політичного життя; наукове осмислення об'єктивних особливостей розвитку української політики за всі роки незалежності; ґрунтовний аналіз інтересів різних політичних інститутів; створення умов для розвитку громадянського суспільства; чітке встановлення меж державних структур, сфери їх дії, каналів впливу та взаємодії; створення правового поля для ефективної співпраці органів

державної влади, політичної опозиції і суспільства; розробка механізму, який би виключав будь-яку можливість установаження тоталітаризму і авторитаризму в управлінні державою, щоб юридичний і фактичний статус, місце і роль будь-якого органу державної влади в державному управлінні збігалися [6, с. 175].

Характерною особливістю модернізації політичної системи суспільства є диференціація суспільно-політичної структури (інституціоналізація), яка передбачає формування розгалуженої мережі соціально-економічних, політичних та інших інститутів суспільства, спрямованих на забезпечення стабільності й соціального порядку. Розвивається вона через удосконалення традиційних інститутів, які в процесі модернізації суттєво змінюють свої функції та характер діяльності, а також через формування нових інститутів. Характерним для процесу модернізації є структурно-змістовне перетворення політичної системи, спрямоване на формування політичної структури соціальної дії. Ще однією складовою модернізації політичної системи є створення цілісної, взаємопогодженої на різних її етапах і рівнях системи політичної соціалізації. Вона має бути спрямована на забезпечення зворотного зв'язку особи з політичною системою, створення відповідної критичної кількості соціально-політичних суб'єктів, здатних до осмислення одержуваної інформації, раціонального використання власного й іншого досвіду в індивідуальній поведінці.

Модернізована структура політичної системи має прискорити проведення реформ в усіх сферах життєдіяльності суспільства; стимулювати процеси його структуризації, інтеграції та демократичного розвитку; створити умови для найповнішої реалізації громадянських прав і свобод людини і громадянина.

Література:

1. Адміністративна реформа в Україні: чи вдасться розірвати замкнене коло? // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 5. – 76 с.
2. Вибори – шлях до демократизації суспільства. Методичні матеріали з питань виборчого процесу / За ред. В.М. Князева. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 78 с.
3. Гудима Н. Принципи відкритості і прозорості та їх реалізація в державному управлінні України // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 3. – С. 78 – 84.
4. Ефективність державного управління. Зб. наук. пр. – Вип. 1/2. – Л.: ЛРІДУ УАДУ. – 2002. – 268 с.
5. Конституции государств – участников СНГ. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – 736 с.
6. Концептуальні засади реформування політичної системи в Україні. Стан і перспективи розвитку політичних наук: Матеріали “круглого столу”, Київ, 13 квітня 2001 р. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – 264 с.

7. Політична система суспільства: сутність, структура, функції. Бібліографічний покажчик. – Х.: Харківський національний університет ім. В.Н. Каразіна, Харківська державна наукова бібліотека ім. В.Г. Короленка, 2001. – 40 с.

8. Політична система сучасної України: особливості становлення, тенденції розвитку: Навч. посіб. для студентів вищ. закладів освіти. – К.: Парламент. вид-во, 2002. – 327 с.

9. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів / Відп. ред. Ю.С. Шемшученко, В.Д. Бабкін. – К.: Генеза, 1997. – 400 с.

10. Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2002 році”. – К.: Інформ.-видав. центр Держкомстату України, 2003. – 478 с.

11. Рудич Ф. М. Політологія. Курс лекцій: Навч. посіб. для студентів вищ. закладів освіти. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. – 200 с.; Політологія: Підруч. для вищ. навч. закладів / За заг. ред. Ю.І. Кулагіна, В.І. Полуріза. – К.: Альтерпрес, 2002. – 612 с.

12. Україна на порозі ХХІ століття: уроки реформ та стратегія розвитку: Матер. наукової конференції, м. Київ, 15-16 листопада 2000 р. – К.: НТУУ КПІ. – 2001. – 340 с.

13. Українська державність: становлення, досвід, проблеми: Зб. наук. ст. (за матеріалами XII Харківських політологічних читань). – Х.: Право, 2001. – 174 с.

14. Comparative Politics: Notes and Readings / Ed. by B. Brown, R. Macridis. – Belmont, 1996.

15. Coser L.A. Master of Sociological Thought. New York, 1977; Dahl, Robert A. Democracy and Its Critics. New Haven: Yale University Press, 1989; Токвіль А. Давній порядок і Революція. – К.: Юніверс, 2000. – 224 с.

Надійшла до редколегії 12.06.2008 р.