

О. С. ВАСИЛЬСВ

## РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ПЕРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ В ДИСЕРТАЦІЙНИХ ДОСЛІДЖЕННЯХ СУЧАСНИХ УКРАЇНСЬКИХ НАУКОВЦІВ

*Зроблено аналіз дисертаційних досліджень сучасних українських науковців, які досліджували державноуправлінський аспект виборчих процесів. Визначено напрямки, за якими здійснювалися наукові дослідження, виявлено спільні риси та загальні тенденції. Констатовано сучасний стан науки в питанні дослідження державного управління виборчим процесом. Зроблено висновки про перспективи подальшої наукової розробки даної тематики.*

**Ключові слова:** державне управління, державна політика, дисертація, виборчий процес, місцеві вибори, парламентські вибори.

*Made dissertations modern Ukrainian scientists who studied the state-management aspects of the electoral process. The directions, which conducted the research, revealed similarities and common trends. Ascertained the current state of science in the investigation of state election administration. The conclusions about the prospects for further scientific development of the subject.*

**Key words:** public administration, public policy, thesis, electoral process, local elections, parliamentary elections.

Сьогодні подальше існування України як незалежної, суверенної, демократичної, правової, соціальної держави неможливо без докорінної реформи всього комплексу суспільних зв'язків взагалі та адміністративної системи зокрема. Потреба запровадження нових підходів і технологій у суспільні відносини не викликає заперечення навіть у правлячій еліті. Сьогодні в Україні склалася унікальна ситуація, коли науковці та практики солідарні у своїй оцінці реального стану справ у країні та однаково активно наполягають на необхідності змін.

Суспільно-політичні процеси в сучасній Україні свідчать про недостатнє врахування інтересів громадян органами влади. При цьому проблема полягає не тільки у слабкості впливу представницьких органів влади на прийняття державноуправлінських рішень та взагалі на ситуацію в країні. Велике значення має реальне представництво інтересів громадян у колегіальних органах влади. Виборчий процес, спрямований на забезпечення такого представництва, є організаційно складним. І далеко не завжди цей процес організовано якісно та в порядку, що дозволяє досягти успіху.

Довгий час вибори та виборчий процес вважалися сферою компетенції політологів. Але практика формування представницьких органів влади продемонструвала, що цей напрямок діяльності повинен бути об'єктом державної політики. Питання вибору виборчої системи, організації та забезпечення виконання процедур виборчого процесу потребують відповіді з позицій науки державного управління. Таким чином, державна політика забезпечення представництва інтересів громадян в органах влади є важливим питанням державного управління.

Найбільш прогресивним і динамічним масивом наукових досліджень є підготовка дисертацій. Саме при підготовці кваліфікаційних наукових досліджень відбувається найповніша та найякісніша оцінка та узагальнення найновітніших досягнень науки. Тому самі дисертації повинні стати предметом наукового дослідження.

Проблема формування представницьких органів влади достатньо активно досліджується сучасними українськими науковцями. У різний час свою увагу тематиці формування представницьких органів влади приділяли А. Лазор, О. Радченко, А. Савков, Л. Самойленко, І. Шкурат та ін. Проте зазначені науковці досліджували тільки різні аспекти забезпечення представництва та не ставили за мету своїх досліджень узагальнення дисертацій.

Метою роботи є аналіз та узагальнення результатів дисертаційних досліджень сучасних українських науковців, присвячених процесу формування представницьких органів влади.

Державна політика формування представницьких органів влади є складним і багатоаспектним процесом. І вибори та виборчі процедури є далеко не єдиним напрямком здійснення цього процесу. Забезпечення реального представництва інтересів громадян в органах влади вимагає цілого комплексу окремих процедур.

Першим українським науковцем, який дослідив формування представницьких органів влади з позицій державного управління, став І. Шкурат. У 2002 р. він захистив кандидатську дисертацію “Становлення та розвиток політичних виборів в Україні (управлінський аспект)”. Дослідження було присвячено виявленню сутнісних і функціональних особливостей становлення й розвитку політичних виборів в Україні, визначенню ролі державного управління в їх функціонуванні й виробленню практичних пропозицій і рекомендацій щодо подальшої їх трансформації в умовах демократизації суспільних процесів [5, с. 3]. У дисертації було докладно проаналізовано історичні аспекти теорії і практики виборчих процесів, місце в них і роль держави й державного управління, розглянуто основні принципи й функції виборів. У роботі досліджено технології політичних виборів, умови й фактори їх ефективності, розглянуто особливості формування іміджу політичного лідера й партії.

І. Шкурат уперше в науці державного управління запропонував визначення поняття “виборча технологія”. Науковець вважає, що виборча

---

технології є сукупністю засобів, методів і принципів оновлення й утримання політичної влади в демократичному суспільстві, що базується на механізмах взаємодії різних соціальних груп, соціальних інститутів громадянського суспільства відповідно до правових, політичних, матеріальних, духовних та ідеологічних засад. Метою виборчих технологій є забезпечення стабільності суспільно-політичного розвитку, формування нової політичної еліти, легітимізації влади, реалізації волі більшості на управління суспільством.

Також було систематизовано існуючі підходи і запропоновано власну класифікацію виборчих технологій за такими ознаками: використовуваний інструментарій і методологія, масштаб виборів, мета виборчої кампанії, ступінь включеності до управлінських процесів, “антитехнології” або “брудні” виборчі технології.

Таким чином, І. Шкурат з’ясував, що роль державного управління у відношенні до політичних виборів виявляється у двох основних аспектах: організаційно-правове забезпечення виборчого процесу та підвищення політико-правової культури учасників виборів. Дослідник стверджує, що своєю політичну функцію вибори можуть виконати лише за наявності розвинутої політичної свідомості, дієздатного законодавства та неухильного його дотримання всіма громадянами й посадовими особами.

Наступним дисертаційним дослідженням, в якому було розглянуто питання державної політики формування представницьких органів влади, стала кандидатська дисертація О. Радченка “Інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах”. У дисертації було здійснене теоретичне обґрунтування виборів як інституту народовладдя та дієвої форми безпосередньої демократії, їх інтегруючої ролі в системі державної влади і державного управління. Також було опрацьовано практичні рекомендації щодо вдосконалення виборчого процесу задля забезпечення органічної єдності влади та її джерела [7, с. 3].

У своєму дослідженні О. Радченко встановив, що за умов докорінних суспільних трансформацій, розбудови демократичної, соціальної і правової держави значно зростає роль інститутів народовладдя та виборів у процесах державотворення. Саме вибори набувають значення одного з найголовніших атрибутів політичної системи суспільства, який суттєво впливає на формування стратегії державного розвитку, структури й персонального складу органів державної влади та органів місцевого самоврядування, стан політичної культури в суспільстві.

На думку науковця, кожна сучасна демократична держава в особі органів влади постає перед складною соціальною суперечністю, коли єдиним носієм влади в державі конституційно визначається народ, а її реальним розпорядником і користувачем – органи державного управління. Цивілізоване, унормовано-правове вирішення цього діалектичного протиріччя відбувається в ході виборів. Оскільки змістом народовладдя є інституювання органів державної влади, то вибори можна вважати головною

його інституційною формою. При цьому інституювання органів державної влади є суспільно-установчою державотворчою функцією виборів.

Дослідник вважає, що основою взаємозв'язку суспільства і влади як соціальних феноменів слід визначити так званий “суспільний договір”. Якщо формою реалізації суспільного договору вважати протовибори, то вибори в сучасній політичній практиці стають нічим іншим, як найбільш легітимним способом передачі державної влади від народу (який є джерелом влади) до органів влади. Таким чином, вибори набувають сенсу державотворчої функції, інституту безпосередньої демократії та чинника легітимності влади, за допомогою чого відбувається інституціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізується механізм делегування владних повноважень від народу до обраних ним представників, здійснюється виявлення і формування політичних лідерів та закріплюються реальні важелі громадського контролю влади.

Як вважає О. Радченко, у взаємодії інститутів народовладдя та органів державної влади можна виділити як вузьке, так і широке розуміння. Вузьке розуміння стосується системи відносин, що складаються між інститутами народовладдя і конкретними державними органами: законодавча влада (парламент), інститут президентства, виконавча влада (державний апарат), судова влада, спеціальні органи державної влади (Центральна виборча комісія). Широке розуміння включає не стільки безпосередній вплив виборчої кампанії на формування і функціонування певних органів державної влади, скільки усі можливі форми опосередкованого впливу інституту виборів на державу: парадигмальні, юридично-правові, інституційні, організаційні, імперативні, методичні, політико-просвітницькі, інформаційні, процедурно-регулятивні тощо.

У дослідженні О. Радченко вперше в науці державного управління розкрито зміст поняття “адміністративний ресурс” – форми і методи діяльності органів державної влади, пов'язані із застосуванням владного тиску на підлеглих і громадян задля задоволення певних політичних інтересів. У дисертації виокремлено сутнісні ознаки адмінресурсу, здійснено класифікацію його форм у державному управлінні, проаналізовано технології застосування цього владного ресурсу у виборчому процесі, запропоновано методологічні орієнтири щодо подолання негативних наслідків його використання. Визначено, що адміністративний ресурс є однією з форм існування державної влади. Він може бути як легітимним (позитивним), так і нелегітимним (негативним). Використання адміністративного ресурсу в позитивному сенсі (у широкому розумінні) передбачає формування іміджу демократичної влади як перед населенням країни, так і у світовому просторі, та, відповідно, ідеології державності, патріотизму, національної гідності. Адміністративний ресурс має перебувати під дієвим політичним контролем суспільства в чітко окреслених для номенклатурної бюрократії умовах його спрямування виключно на виконання безпосередніх функцій із надання

---

державно-управлінських послуг населенню. Адміністративний же ресурс у вузькому розумінні (виборча технологія) слід уважати негативним явищем, що призводить до дискредитації в очах суспільства будь-яких форм здійснення демократії та будь-якого політичного курсу, а також спричиняє посилення соціальної та політичної індиферентності, відчуження народу від влади, сприяє посиленню авторитарних тенденцій в державному управлінні, відтак, має бути подоланим з реальним упровадженням принципів правової держави та з розвитком політичної культури суспільства.

У цілому дисертаційне дослідження О. Радченка стало наступним кроком у науковому осмисленні державноуправлінських аспектів явища виборів та виборчого процесу. Було також виявлено визначальну взаємозалежність явища виборів та системи державного управління. Результати дослідження дозволили не тільки сформулювати пропозиції з удосконалення виборчого процесу в Україні, але й розвинути теорію державного управління.

Наукове визначення взаємозалежності виборів і державного управління дозволив розпочати дослідження окремих аспектів прояву цього зв'язку. Подальші наукові розвідки відбувалися вже в напрямку визначення особливостей реалізацію цього зв'язку за окремими напрямками державного управління. Значний відсоток таких досліджень був спрямований на наукове осмислення процесу формування представницьких органів влади.

Однією з таких наукових розвідок стала дисертація А. Лазора "Формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні", де на основі аналізу фахової літератури, чинного законодавства у сфері місцевого самоврядування, статистичної інформації та даних з інтернету було розкрито теоретико-методологічну та охарактеризовано організаційно-правову основу формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. Важливими досягненнями дослідника стало визначення особливостей формування місцевих рад як представницьких органів в Україні та за кордоном, розроблено методіку формування загального складу представницьких органів місцевого самоврядування та рекомендації щодо вдосконалення формування та функціонування місцевих рад в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду [1, с. 15].

На основі огляду наукових джерел А. Лазор стверджує, що в науці державного управління висвітлюється здебільшого виборчий процес формування місцевих рад, їх статус і функціональна діяльність. Дослідником встановлено, що нормативно-правове забезпечення формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні має недостатньо обґрунтовану теоретико-методологічну основу.

На основі компаративного аналізу процесу формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні і за кордоном А. Лазором встановлено особливості щодо виборчої системи, введення пільг та обмежень для кандидатів у депутати, способів формування, структури та каденції, кількісного складу та ротації його частин. У роботі з'ясовано, що

реформування місцевого самоврядування в Республіці Польща, розпочате в 1990 р., було радикальним за своїм спрямуванням і стосувалось не лише оптимізації територіальних утворень, але й покращання організації та функціонування владних інституцій. На думку А. Лазора, зміна виборчої системи посадових осіб місцевого самоврядування та оптимізація органів місцевого самоврядування підтверджують демократичні кроки стосовно утвердження автономності самоврядних спільнот. Науковець доводить, що реформи місцевого самоврядування Польщі можливі для застосування в Україні в організаційному, функціонально-процедурному та фінансовому напрямках.

У цілому, дисертаційне дослідження А. Лазора стало першою науковою розвідкою виборчого процесу в місцевому самоврядуванні з позицій науки державного управління, де було проаналізовано порядок формування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні та за кордоном. У результаті було сформовано науково обгрунтовані пропозиції з удосконалення процесу формування місцевих рад України. Зокрема, було запропоновано внести до виборчого законодавства України поняття “крок навантаження” та “коефіцієнт навантаження”. Такі пропозиції стали першими в науці державного управління науково обгрунтованими рекомендаціями щодо вдосконалення державної політики формування представницьких органів місцевого самоврядування.

Результати активних досліджень зробили можливим здійснення наукових розвідок більш високого рівня – докторських дисертацій. Прикладом такого дослідження стала дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління А. Савкова “Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади”, де було розроблено шляхи вдосконалення та розвитку системи державного управління виборчим процесом в Україні.

А. Савков уперше в науці державного управління розглянув виборчий процес крізь призму соціальної складової, а саме – як елемент формування соціального простору. Науковець обгрунтував характеристику державного управління виборчим процесом в Україні та розкрив зміст виборів як провідної складової державного управління і розвитку держави. Було визначено також основні проблеми, які негативно впливають на демократичний розвиток вітчизняної виборчої системи та концептуальні засади дієвості системи державного впливу на виборчий процес. Було застосовано також нові теоретико-методологічні підходи до визначення державного управління виборчим процесом в Україні, завдяки чому було виявлено недосліджені раніше інструменти контролю за виборчим процесом з боку держави.

Він визначив, що в державотворчому процесі управління виборчим процесом має виняткове значення для гарантування реалізації прав громадян на їх участь в управлінні державою. Виборчий процес є формою оновлення влади на сучасному етапі та фундаментальним інститутом конституційної легітимізації політичної й державної системи і політичного режиму. Науковець

---

визначив, що державне управління виборчим процесом виступає складовою соціальних технологій демократичного суспільства, що сприяє підвищенню ефективності державного управління й забезпеченню політичної безпеки держави.

Таким чином, А. Савковим проаналізовано діяльність елементів системи державного управління виборчим процесом в Україні та визначено наукові підходи щодо вдосконалення організаційної структури, розкрито систему державного управління виборчим процесом і діяльність органів державної влади у виборчому процесі. Також у межах цього дослідження напрацьовано наукові підходи та обґрунтовано шляхи щодо вдосконалення державного управління виборчим процесом з метою забезпечення демократичних виборів в Україні.

Отже, в сучасній науці державного управління питання реалізація державної політики у сфері формування представницьких органів влади досліджено вкрай слабо. Існує лише чотири дисертації із зазначеної тематики (три кандидатські та одна докторська), в яких міститься наукове осмислення зазначеного процесу. Тим не менше, ці наукові розвідки дозволили науково осмислити виборчий процес та визначити головні теоретичні засади його державного управління. Дослідження та узагальнення головних аспектів державної політики формування представницьких органів влади, уточнення термінології, аналіз державного управління виборчим процесом та наявність науково обґрунтованих рекомендації з вдосконалення наявної ситуації заклали потужний фундамент для подальших наукових розвідок. Усе зазначене уможливує подальші дослідження державної політики формування представницьких органів влади в Україні.

#### Література:

1. *Лазор А. О.* Формування та функціонування представницьких органів місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 "Місьцеве самоврядування" / А. О. Лазор. – К., 2010. – 17 с.
2. *Радченко О. В.* Інституційна взаємодія народовладдя та органів державної влади у виборах : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / О. В. Радченко. – Х., 2004.
3. *Савков А. П.* Виборчий процес в сучасній Україні: державно-управлінський аспект / А. П. Савков. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 219 с.
4. *Савков А. П.* Державне управління виборчим процесом в Україні: теоретико-методологічні засади : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / А. П. Савков. – К., 2010. – 39 с.
5. *Шкурат І. В.* Становлення та розвиток політичних виборів в Україні (управлінський аспект) : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / І. В. Шкурат. – К., 2002. – 21 с.

*Надійшла до редколегії 28.03.2014 р.*