

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

Випуск 7

*Матеріали VI Всеукраїнської
науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні
в контексті європейської інтеграції”,
м. Київ, МАУП, 17 листопада 2011 р.*

Київ
ДП “Видавничий дім “Персонал”
2012

*Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом
(протокол № 11 від 21.12.11)*

Редакційна колегія:

А. М. Подоляка (голова), д-р юрид. наук, проф.;
А. А. Ігнатченко (заступник голови), канд. техн. наук;
М. Ф. Головатий, д-р політ. наук, проф.;
О. В. Куроченко, д-р екон. наук, проф.;
А. С. Лисецький, д-р екон. наук, проф.;
І. П. Розпутенко, д-р наук держ. упр., проф.;
Г. П. Ситник, д-р наук держ. упр., проф.;
Ю. П. Сурмін, д-р соціальних наук, проф.;
В. В. Утвенко, канд. іст. наук, доц.;
Н. М. Чернуха, д-р пед. наук, проф.;
М. В. Чечетов, д-р наук держ. упр., проф.;
Н. П. Ярош, д-р наук держ. упр.

Видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”

Становлення і розвиток української державності : [зб. наук. пр.] /
МАУП. — К.: ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008 —

С76 Вип. 7: Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції
“Державне управління та місцеве самоврядування в Україні в контексті
європейської інтеграції”, м. Київ, 17 листоп. 2011 р. / редкол.: А. М. Подо-
ляка (голова) [та ін.]. — 2012. — 382 с. : іл. — Бібліогр. у кінці ст.

У пропонованому збірнику подано статті учасників науково-практичної
конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становлен-
ню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у
різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів
і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і су-
спільства.

ББК 63.3(4УКР)я43+67.9(4УКР)301я43

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом (МАУП), 2012

© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2012

Чупрій Л. В. Оптимізація державного управління у сфері освіти в контексті забезпечення гуманітарної безпеки України	127	Дученко А. М. Організаційно-економічні основи розвитку регіонального туризму в Україні.....	191
Юсеф Н. Н. Межкультурные связи стран Ближнего Востока (образовательный аспект)	136	Дученко М. С. Удосконалення системи управління бізнес-процесами підприємства: стратегія розвитку	196
Барановська В. М. Інституційний механізм регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні.....	139	Ейсмонт В. С. Формування системи основних показників функціонування і розвитку макроекономічної системи	199
Костюк Т. О. Регіоналізація і демократизація як передумови побудови демократичної держави і громадянського суспільства	145	Єдгарова І. В. Моніторинг діяльності державних службовців з надання публічних послуг як сучасна технологія управлінського контролю	207
Левченко М. О. Безпека підприємницької діяльності в Україні: теорія, політика і стратегія забезпечення	147	Зирянова О. Л. Структура і психологічна динаміка схильності особистості до самовдосконалення.....	210
Павленко В. В. Характеристика податкової системи Австралії як досвід ефективної системи державного управління.	153	Іваненко В. О. Взаємодія Служби безпеки України, органів місцевого самоврядування та правоохоронних органів на шляху запобігання та протидії організований злочинності та тероризму у контексті європейської інтеграції України	219
Слободян С. І. Сучасні PR у системі механізмів державного управління	157	Клим'юк О. С. Державна інформаційна політика сучасної України як предмет правового регулювання.....	223
Бортник В. А. Актуальні проблеми місцевого самоврядування в Україні	163	Корощенко А. В. Деякі аспекти роботи Служби безпеки України щодо забезпечення економічної безпеки на прикладі Луганської області.....	231
Бульда С. О. Маркетингові підходи в забезпеченні ефективного використання ресурсного потенціалу регіону.....	167	Кравченко Т. А. Поняття взаємодії суб'єктів політики як теоретична основа дослідження політичних процесів	237
Буратевич О. І. Вплив процесів європейської інтеграції на розвиток української держави: правовий та управлінський аспекти....	174	Кузьменко В. А. Формування механізмів ефективності управління процесами охорони праці в умовах трансформації економіки України	244
Гриценко В. І. Система корпоративного управління в холдингах.....	182		
Доносо Варгас Дієго Хосе, Доносо Варгас Хавієр Стратегія національної безпеки України в умовах євроінтеграції.....	187		

ПОНЯТТЯ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ПОЛІТИКИ ЯК ТЕОРЕТИЧНА ОСНОВА ДОСЛІДЖЕННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ

Становлення і розвиток української державності, вип. 7, с. 237–243

Проблематика політичного процесу є одним з найважливіших і одночасно найскладніших предметів дослідження сучасної політичної теорії. У результаті цього виникає цілий ряд питань загального методологічного характеру, які пов'язані насамперед з визначенням загальних параметрів системи тих базових понять та ідей, які мають бути покладені в основу аналізу політичних процесів. Теоретична значущість цієї проблеми полягає у тому, що залежно від вибору системи базових або фундаментальних понять, змінюватиметься і загальний науково-політологічний образ того, чим саме є політичний процес. Одним з таких понять, яке, на думку сучасних дослідників, має утворювати теоретичну основу дослідження політичних процесів, є поняття взаємодії суб'єктів політики, яке розкриває свій зміст через аналіз таких явищ, як політична участь і державно-політичний вплив. Перше з них описує політичний вплив суспільства на державу, друге — політичний вплив держави на суспільство.

Актуальність дослідження пояснюється такими причинами. По-перше, через поняття взаємодії суб'єктів політики уможлиблюється побудова

цілісної наукової теорії, що описує політичну систему як складний і багаторівневий комплекс явищ та елементів, які перебувають у постійному взаємозв'язку і впливають один на одного. У цьому сенсі відмова від державоцентричного способу інтерпретації політичних систем спричиняє необхідність такої самої відмови від однолінійного тлумачення політичного процесу, коли він описується лише у термінах впливу держави та її органів на суспільство. По-друге, слід наголосити на тому, що до сьогодні у політичній науці застосовуються різні методологічні підходи до визначення сутності політичного процесу, що часто спричиняє застосування не просто відмінних, а прямо протилежних дефініцій того, чим саме є політичний процес і на яких рівнях він має досліджуватись. У результаті чого виникає актуальна потреба уніфікації тих вихідних понять, які можуть бути покладені в основу теоретичного аналізу політичних процесів. Саме це надає досліджуваній проблематиці значної теоретичної актуальності. Однак, попри зазначену теоретичну актуальність дослідження окресленої теми, необхідно вказати і на практичні аспекти її актуальності. Головним з них є те, що лише

через наукове обґрунтування нових теоретико-методологічних підходів до аналізу політичного процесу стає можливим цілеспрямований вплив на розвиток і демократизацію як окремих політичних процесів, що нині відбуваються в Україні, так і всієї її політичної системи.

Отже, ставлячи на меті виявлення ролі поняття взаємодії суб'єктів політики як теоретичної основи для дослідження політичних процесів, необхідно розв'язати такі конкретні наукові завдання: а) розглянути теоретичні і методологічні аргументи щодо доцільності застосування моделі взаємної детермінації держави і громадянського суспільства як основи дослідження політичних процесів; б) визначити основні напрями взаємодії суб'єктів політики й описати їх через поняття політичної участі і державно-політичного впливу; в) дати характеристику інституціональних та неінституціональних вимірів основних напрямів взаємодії суб'єктів політики.

Досліджуючи вплив суб'єктів політичного процесу на характер його перебігу, його структурні та динамічні властивості, необхідно визнати, що намагання охарактеризувати політичний процес виключно у термінах впливу держави на суспільство, громадян та конкретні суспільні відносини є не виправданим теоретико-методологічним обмеженням змісту поняття політичного процесу. У цьому сенсі адекватною моделлю для цілісного, об'єктивного і всебічного опису політичного процесу є не одностороння детермінаційна схема “держава — суспільство — громадянин”, а модель взаємної кореляції та

взаємовпливу всіх суб'єктів політичного процесу: “держава — суспільство — громадянин”. Про теоретичну некоректність визначення політичного процесу у термінах детермінації державою суспільних відносин пише Д. Брінкергофф, який звертає увагу на те, що в разі ненадання належної уваги політичній участі, спостерігається постійне підвищення владних диференціалів — тобто збільшення розбіжності між державною владою та суверенною владою суспільства, а також посилення державно-владної експансії [8].

У разі, якщо ключовим поняттям для опису політичного процесу є взаємодія, то можна виокремити два основні вектори політичного процесу. Одним з них є вплив громадян і суспільства на функціонування органів держави — однією з форм цього впливу слід визнати вплив суспільної думки на діяльність політичних інститутів [1], а другим — діяльність самих політичних органів, якими є не лише органи державної влади, а й політичні партії, оскільки вони сприяють формуванню та вираженню політичної волі громадян, артикуляції та структуризації їх політичних інтересів, спрямованих на реалізацію, утримання, підтвердження або отримання політичної влади. Ці два вектори політичного процесу можуть бути описані завдяки таким двом поняттям, як політична участь та державно-політичний вплив. Перше з них описує прямі та опосередковані способи й механізми впливу громадян на політичну владу. У цьому сенсі відмінність між політичною участю та політичною соціалізацією полягає у тому, що остання є лише “процесом

залучення до політичної культури та її індивідуального сприйняття” [2], тоді як перша являє собою активну і цілеспрямовану політичну діяльність, в основі якої лежить прагнення реалізації конкретних політичних інтересів. А друге поняття — діяльність самих політичних органів. Однак аналізуючи співвідношення політичної участі та державно-політичного впливу, необхідно критично проаналізувати деякі методологічні підходи, які представлені в сучасній політичній науці щодо їх інтерпретації. Маємо на увазі ті випадки, коли йдеться про певне обмеження політичної участі порівняно з державно-політичним впливом.

Перший із зазначених методологічних підходів випливає з того, що в багатьох політичних системах ми стикаємося з феноменом обумовленості політичної участі державно-політичним впливом. Тобто первинним джерелом і водночас керманічем політичної активності виступає держава, а не суспільство. Справді, на підтвердження цієї тези можна навести чимало емпіричних даних. Але при цьому не можна забувати, що всі ці дані ми знаходитимемо виключно в політичних системах тоталітарного типу. Іншими словами, подібна суцільна редукція політичної участі до політичного функціонування можлива тільки за умов тоталітарних політичних режимів. Адже, як пише Б. Капустін, однією з цілей тоталітарної влади є ніщо інше як перетворення політичного процесу на керований та повністю підконтрольний владному центру адміністративно-технологічний процес [3]. Інші моделі співвідношення політичної участі та

державно-політичного впливу, які також не можуть вважатись достатньою мірою обґрунтованими, розглядають ці поняття як рівноцінні, але самі по собі держава і суспільство не визнаються рівними за значущістю суб'єктами політичного процесу. Для того щоб пояснити специфіку цієї моделі, потрібно звернутись до класичної шумпетеріанської ідеї політичного процесу за умов демократії. Визначаючи політичний процес як постійно триваючий взаємовплив політичних суб'єктів, Й. Шумпетер заперечував за громадянами можливість постійно виступати суб'єктами цього політичного процесу [4]. Тобто визнаючи єдиною реальною формою участі громадян у політичному процесі вибори, він протиставив неперервності державно-політичного впливу дискретність політичної участі. У результаті чого значення останньої для політичного процесу виявилось значно меншим ніж роль державно-політичного впливу. Загалом, цій моделі Й. Шумпетера було б важко щось заперечити, якби не один факт, на який звертає увагу Л. Зідентоп. Річ у тім, що дискретна характеристика політичної участі стає виправданою лише в тому випадку, якщо єдиною формою політичної участі вважати періодичні вибори [5]. Однак, у реальності завжди спостерігається значно більша кількість форм політичної участі. У цьому сенсі слід підтримати позицію, яка фіксує, що крім безпосередніх форм політичної участі існує ще опосередкована політична участь, яка реалізується через участь у діяльності політичних партій, різноманітних спілок, об'єднань тощо.

Таким чином, надаючи висвітлення питанням взаємодії і взаємної детермінації суб'єктів політики, їх слід тлумачити як рівні за значенням складові політичного процесу. В основі кожного з цих видів активності лежить система законодавчих актів, які регулюють як інститути політичної участі, так і процес функціонування органів державної влади. При цьому, державно-політичний вплив та політична участь мають два способи свого прояву: нормативно-інституціоналізований та неінституціоналізований.

Нормативно-інституціоналізована політична участь проявляє себе як сукупність політико-правових інститутів, які дають можливість громадянам здійснювати вплив на державну владу. Це такі інститути, як вибори, референдум, всенародні обговорення, плебісцити. Практично кожна з цих форм політичної участі має своє законодавче визначення, яке супроводжується чітким переліком необхідних процедур, за допомогою яких народ шляхом власного політичного волевиявлення може висловити свою думку щодо тієї чи іншої суспільної проблеми, того чи іншого політика, політичного курсу, політичної програми тощо. Так, референдум часто характеризується як спосіб прийняття громадянами держави шляхом голосування законів цієї держави та інших рішень. Зазначена форма політичної участі має дискретний характер, оскільки ані вибори, ані референдуми не проводяться постійно. У цьому сенсі громадяни стають учасниками політичного процесу лише час від часу, як про це писав Й. Шумпетер.

Проте, крім нормативно-інституціоналізованої форми політичної участі політичний процес включає в себе те, що можна визначити поняттям неінституціоналізованої політичної участі, яка має вже не дискретний, а постійний характер. Під цим поняттям мається на увазі триваюча політична активність громадян, що проявляється як сукупність індивідуальних політичних дій, спрямованих на підтримку того чи іншого політичного суб'єкта. Якщо йдеться про політичну участь, такими діями можна вважати членство в партії і виконання певних партійних завдань, участь в агітаційних заходах, мітингах, маніфестаціях, пікетуваннях, залучення до політичної участі інших громадян, проведення інформаційної політичної роботи, юридично значущі дії щодо органів державної влади тощо. Переважна частина з цих дій також має свою законодавчу основу. Скажімо, право на страйк чи на проведення мітингів є конституційним правом людини і громадянин. Нагадаємо, що його закріплено ст. 20 Загальної декларації прав людини, а також ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Тому, визначаючи цей аспект політичної участі як неінституціоналізований, мається на увазі лише те, що, на відміну від класичних форм політичної участі, ці форми політичної участі не мають свого чіткого процесуального визначення. Тобто немає закону чи системи правових актів, які б встановлювали чіткий порядок проведення мітингів, перелік питань, з приводу яких їх можна організовувати, тощо. У цьому сенсі єдина вимога до мітингів полягає у тому, щоб вони

не порушували суспільний порядок та не загрожували громадській безпеці.

Так, саме інституціоналізований та неінституціоналізований аспекти можна виокремити і в процесі державно-політичного впливу. У цьому випадку інституціоналізований аспект відображено в системі нормативно-правових актів, які визначають порядок організації та діяльності, компетенцію, повноваження, принципи, цілі органів державної влади, а також регулюють питання добору та розстановки кадрів, прийняття рішень, організації реалізації цих рішень і системи контролю щодо їх виконання тощо. У ряді випадків таким нормативно-правовим актом може виступати Конституція [6]. Скажімо, Конституція України перераховує серед повноважень Верховної Ради України: внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII Конституції; прийняття законів; затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього; контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля; призначення виборів Президента України; заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України; оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення

Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України; розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України; здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України тощо.

Що ж до неінституціоналізованого державно-політичного впливу, то тут можна навести приклад політичного лідерства. Недарма навіть у визначеннях політичного лідерства практично завжди вказується на його неформальний аспект, адже політичний лідер (наприклад, президент) як державна посадова особа виконує цілий ряд дій та функцій, які не закріплено на нормативно-правовому рівні, але які мають важливе значення для формування та забезпечення цілісності політичного простору в країні.

Фактично доцільність розмежування цих двох складових політичного процесу зумовлена тим, що виокремлюючи їх, виникають підстави для того, щоб чітко визначити, в якому сенсі вживається поняття політична система, і який саме вектор політичної діяльності піддається аналізу. Таким чином, говорячи про політичну участь, предметом політологічного дослідження стає сфера впливу громадян і суспільства на діяльність інституціоналізованих органів політичної влади. У цьому сенсі до сфери дослідження залучаються такі категорії, як політична поведінка, політична активність, ступінь усвідомлення політичних інтересів тощо. Тобто сам політичний процес розглядається крізь призму

взаємодії суспільства і держави при наголосі на можливості впливу першого елемента на другий. На відміну від цього, поняття державно-політичний вплив описує діяльність органів політичної влади, яка спрямована: а) на залучення громадян до участі в політичному процесі з метою отримання їх підтримки; б) реалізацію політичної влади; в) здійснення державно-управлінських функцій. За цієї причини, аналізуючи державно-політичний вплив, необхідно виокремлювати два аспекти цього процесу. По-перше — це діяльність органів державної влади, які, виступаючи носіями політичної влади, реалізують державно-владні функції. При цьому навіть процес державного управління розглядається як політичне функціонування, оскільки не політичність самого управлінського процесу не означає того, що ці управлінські рішення не мають політичного значення. У результаті чого, з огляду на публічний характер управлінських рішень, процес впливу органів державної влади на ті чи інші суспільні відносини становить невід'ємну частину державно-політичного впливу як такого. По-друге, до сфери державно-політичного впливу слід віднести діяльність тих політичних суб'єктів, які не маючи повноважень державної влади ініціюють прийняття політичних рішень, впливають на політичну активність громадян і спрямовують її. Основними суб'єктами цього аспекту державно-політичного впливу є політичні партії, які тільки змагаються за державну владу і через ряд обставин не можуть прямо впливати на діяльність органів будь-якої з гілок державної влади.

Підбиваючи підсумок аналізу процесів взаємодії суб'єктів політики, які були досліджені крізь призму таких двох понять, як політична участь і державно-політичний вплив, можна стверджувати, що вони є двома векторами цілісного політичного процесу, який може досліджуватись як з боку суспільства, так і з боку держави, як основні суб'єкти політичного процесу. При цьому базою для ефективної взаємодії цих двох векторів політичного процесу є наявність розвинутої нормативно-правової бази, яка регламентує основні цілі, принципи, механізми і способи політичної участі та політичного впливу. Що ж до самої нормативно-правової бази, то її фундаментальна ідея може бути описана завдяки запропонованому І. Василенко поняттю “філософії цивілізованого партнерства” [7]. У цьому сенсі, описуючи політичний процес в сучасній Україні, можна вказати на недостатню нормативну визначеність як політичної участі, так і політичного функціонування.

Література

1. Лапкин В. В., Пантин В. И. Общественное мнение и изменение политических институтов в России и на Западе // Полит. ин-ты на рубеже тысячелетий. — Дубна: ООО “Феникс +”, 2001. — С. 102.
2. Ажаева В. С. Канада: тенденции социально-политического развития. — М.: ИНИОН РАН, 2001. — С. 60.
3. Капустин Б. Г. Современность как предмет политической теории. — М.: РОССПЭН, 1998. — С. 240.
4. Шумпетер Й. А. Капитализм, социализм и демократия. — М.: Экономика, 2005. — С. 354–359.

5. *Зидентоп Л.* Демократия в Европе. — М.: Логос, 2004. — С. 155.
6. *Органи державної влади України* / За ред. В. Ф. Погорілка. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. — С. 40–48.
7. *Василенко И. А.* Политические процессы на рубеже культур. — М.: Эдиториал УРСС, 1998. — С. 67–72.
8. *Brinkerhoff D. W.* State-Civil Society Networks for Policy Implementation in Developing Countries // *Policy Studies Review*. — 1999. — Vol. 16. — № 1. — P. 127–128.