

МІЖРЕГІОНАЛЬНА  
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



ISSN 2523-4625

# НАУКОВІ ПРАЦІ МАУП

*Серія*  
**ПОЛІТИЧНІ НАУКИ**

<https://doi.org/10.32689/2523-4625>

**Випуск 1 (57)**  
**2019**

*Засновано 2001 року*  
*Видання виходить 4 рази на рік*

Київ  
ДП “Видавничий дім “Персонал”  
2019

УДК 330-339; 321.7; 159.9  
ББК 65.9(4УКР)29-2я43

**Об'єднана Редакційна Рада видання Наукові праці МАУП**  
*М. Н. Курко*, д-р юрид. наук, проф. — Голова Ради

**Заступники Голови**

*Є. О. Романенко*, д-р наук з держ. упр., проф.  
*М. Ф. Гончаренко*, канд. екон. наук, доц.  
*А. М. Кислий*, д-р юрид. наук, проф.  
*О. І. Дацій*, д-р екон. наук, проф.  
*І. П. Бідзюра*, д-р політ. наук, проф.

**Редакційна колегія серії Політичні науки**

*Головатий Микола Федорович*, д-р політ. наук, проф., завідувач кафедри політології, соціології та соціальної роботи, Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ. — **Головний редактор.**

*Бідзюра Іван Павлович*, д-р політ. наук, проф., директор Навчально-наукового інституту міжнародних відносин і соціальних наук Міжрегіональної Академії управління персоналом, м. Київ.

*Бондар Юрій Володимирович*, канд. політ. наук, доц., завідувач кафедри соціальних комунікацій Інституту журналістики, Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

*Варзар Іван Михайлович*, д-р політ. наук, проф., факультет політології та права, професор кафедри політичних наук, Національний педагогічний університет ім. М. П. Драгоманова, м. Київ.

*Куташев Ігор Вікторович*, д-р політ. наук, проф., проф. кафедри політології Навчально-наукового інституту міжнародних відносин і соціальних наук, Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ.

*Перегида Євген Вікторович*, д-р політ. наук, проф., завідувач кафедри політичних наук, Київський національний університет будівництва і архітектури.

*Піляєв Ігор Славович*, д-р політ. наук, проф., проф. кафедри політології, соціології та соціальної роботи, Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ.

*Ткач Олег Іванович*, д-р політ. наук, проф., проф. кафедри політології, Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

*Третяк Олексій Анатолійович*, д-р політ. наук, доц., завідувач кафедри політології, Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара, м. Дніпро.

*Лікарчук Дарія Сергіївна*, канд. політ. наук, доц. кафедри міжнародних відносин, заступник декана факультету міжнародних відносин, Київський національний університет культури і мистецтв.

*Пнаток Микола Миколайович*, д-р політ. наук, проф. кафедри політології, Національний університет “Києво-Могилянська академія”, м. Київ.

*Випуск рекомендовано до друку Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 9 від 25 вересня 2019 р.)*

Видання індексується Google Scholar

Наукові праці МАУП. — Серія : Політичні науки. — 2019. — Вип. 1 (57). — Київ : МАУП, ДП “Вид. дім “Персонал”, 2019. — 72 с.: іл. — Бібліогр. у кінці ст. — Виходить 4 рази на рік.

У збірнику наукових праць публікуються статті науковців, які досліджують актуальні проблеми розвитку політології. Для науковців, викладачів, студентів, а також усіх, кого цікавить розвиток науки в Україні.

*Збірник “Наукові праці МАУП” (Серія “Політичні науки”) за наказом Міністерства освіти і науки України визнано як фахове видання з політичних наук (наказ МОН № 326 від 04.04.18 дод. 9).*

**ББК 65.9(4УКР)29-2я43+67.9(4УКР)я43**

© Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП), 2019  
© ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2019



## ЗМІСТ



<b>Автори випуску</b> .....	4
<b>Головатий М. Ф.</b> <i>Парадигмальні особливості взаємовідносин політики і права як базові засади формування державного управління в Україні на сучасному етапі державотворення: теоретико-методологічний аспект і соціальна практика</i> .....	5
<b>Гула Р. В.</b> <i>Феномен сталінізму в сучасному науковому дискурсі: проблеми, парадокси, суперечності</i> .....	26
<b>Савойська С. В.</b> <i>Інституціональний контекст формування та розвитку моделі мовної політики</i> .....	32
<b>Ганак М.</b> <i>До проблеми формування концептуальних засад ефективної інноваційної моделі державного управління закладом вищої освіти</i> .....	41
<b>Гусейнов Т.</b> <i>Условия формирования и развития гражданского общества в современной Украине</i> .....	45
<b>Карпюк С. В.</b> <i>Політична еліта і бюрократія: спільне і особливе у процесі державотворення</i> .....	54
<b>Petriaiev O. S.</b> <i>Migration challenges to common european identity: between myths and reality</i> .....	59

**М. Ф. ГОЛОВАТИЙ**

<https://orcid.org/0000-0003-1378-8776>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

## **ПАРАДИГМАЛЬНІ ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОВІДНОСИН ПОЛІТИКИ І ПРАВА ЯК БАЗОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ І СОЦІАЛЬНА ПРАКТИКА**

Наукові праці МАУП. Серія Політичні науки, 2019, вип. 57(1), с. 5–25

<https://doi.org/10.32689/2523-4625-2019-01/57-05-25>

*Об'ємно і предметно уявити собі специфічні особливості формування якісно нової, сучасної моделі державного управління в Україні неможливо без теоретико-практичних акцентів, що стосуються трансформацій, модернізацій держав і суспільств у ХХІ столітті, вибудови нової парадигми взаємодії політики і права, визначення шляхів і засобів правового конституювання держави, влади, суспільства.*

Політичні, суспільні трансформації, пов'язані зі станом країн, держав, суспільств (соціумів) — надто поширене і складне явище, що потребує постійного, притаманного конкретним часовим вимірам, місцю, ситуації, найперше наукового теоретичного осмислення. Без такого осмислення реальні, практичні кроки в організації державного управління, адекватно потребам людини і суспільства, організації прогресивного поступального розвитку великих людських спільнот будуть непродуктивними, а то і взагалі хибними, марними. Підтвердження такої аксіоми знаходимо у працях таких відомих зарубіжних фахівців у галузі політики, права, політичної модернізації, державного управління, менеджменту, як Г. Алмонд, Г. Атаманчук, С. Верба, К. Гаджієв, Д. Голд, С. Гантінгтон, Р. Даль, Р. Дарендорф, Л. Пай, Д. Рюшмейер, Е. Хейвуд, Ф. Шміттер та ін., а в сучасній Україні — у працях В. Авер'янова, В. Бабкіна, В. Горбуліна, П. Мироненка, М. Михальченка, О. Новакової, А. Селіванова, В. Селіванова, В. Якушика та ін.

Окремо зазначимо наукові праці, в яких розглядаються: а) трансформаційні процеси, пов'язані з політичними процесами країн та формами правління (П. Мироненко [24], В. Скрипник [35]); б) питання взаємин держав і суспільств (В. Бакуменко, А. Міхненко [38], Є. Хейвуд [39]); г) пробле-

ма типологізації держав і форм державного управління (В. Якушик [42]); д) суть і сучасні трансформаційні процеси у сфері права (Ю. Шемшученко [40]) та ін.

Як висловлюється видатний філософ ХХ ст. А. де Токвіль, за усіма творцями демократичного суспільного розвитку стоїть така важлива функціональна програма: “Розвивати демократію — оживляти переконання, зберігати традиції, регулювати імпульси, змінювати крок за кроком відсутність суспільного досвіду знанням справ і сліпі інстинкти розумінням істинних інтересів; адаптувати правління до часу і місця; видозмінювати його у відповідності з обставинами та індивідуальними інтенціями” [44, 7].

Зазначена та подібні їй сентенції стосуються проблем стану і долі переважної більшості держав світу у ХХІ ст., проблем трансформації політичних систем різних країн, формування принципово інших взаємин держав і суспільств, розвитку демократичних та інших процесів, які величезною мірою пов’язані з державним управлінням, його трансформаціями.

Більш предметно і об’ємно уявити собі специфічні особливості формування якісно нової, сучасної моделі державного управління в Україні неможливо без теоретико-практичних акцентів, що стосуються трансформацій, модернізацій держав і суспільств у ХХІ ст., вибудови нової парадигми взаємодії політики і права, визначення шляхів і засобів правового конституювання держави, влади, суспільства. В такому логічному контексті і спробуємо проаналізувати існуючі питання і проблеми.

**Держава як суспільно-політичний феномен: проблеми модернізації на сучасному етапі.** Оптимальним визначенням поняття “держава” є таке: це форма політичної організації суспільства, основне знаряддя політичної влади [7, 187]. Дещо ширше таке визначення дається видатним німецьким філософом Г. Гегелем, який під державою розуміє: базовий інститут політичної системи і політичної організації суспільства; форму політичної організації суспільства; знаряддя влади; офіційного представника громадянського суспільства. Це досить об’ємне, складне, однак цілком зрозуміле пояснення феномену “держава”.

Важливішим інструментом, яким користується держава у процесі організації життя країни, людини, суспільства, є державна політика — “дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства” [5, 9], або “відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду щодо певної проблеми, яка здійснюється ним безпосередньо чи опосередковано і впливає на життя суспільства” [32, 14]. Останнє визначення максимально “заземлене” на суб’єкт державного управління.

Основними інструментами (механізмами) здійснення державної політики є законодавчі і нормативні акти; послуги; гроші; податки та інші економічні важелі; умовляння (пропаганда, публічна політика тощо). Законодавчі та різноманітні нормативні акти при цьому — найважливіший інструмент, завдяки якому у державі, у соціумі регулюється життя людей. Зазначимо, що прийняття законів і актів є винятковою прерогативою саме влади, дер-

жави; приватні особи до цього процесу доступу не мають. Це підтверджує винятковий статус права у процесі творення і функціонування держави, його пріоритет над іншими засадами державотворення. Право, — зазначає відомий російський політолог, фахівець у галузі державного управління Г. Атаманчук “виступає найбільш випробуваним і дієвим інструментом впорядкування, організації і підтримки можливої раціональності і ефективності громадської життєдіяльності” [2, 117]. Звідси, бажання формувати не просто демократичну, але й правову державу, а також розуміння того, що будь-які державно-управлінські дії мають вимірятися за нормами і вимогами права. Тим більше, коли мова йде про становлення правових держав. Це досить неоднозначний, складний і довготривалий процес, який специфічно відбувається у державі, суспільстві, що радикально трансформується. В кінцевому варіанті це має бути держава, в якій: а) конституційно, законодавчо максимально, повно, об’ємно закріплені права людини; б) діє в суспільстві право, яке виражає волю максимальної більшості людей (громадян), відображає і захищає їх ідеали, цінності, інтереси; в) оптимально врегульовані відносини людини (громадянина) і суспільства (людини і держави); г) існує високого рівня взаємна відповідальність особи і держави за загальний суспільний стан; д) сформована належна і необхідна політична культура більшості громадян; е) існує чіткий розподіл функціональних повноважень між різними органами влади на основі підпорядкування закону; є) існує відповідна юридична захищеність людини; ж) високий суспільний авторитет, довіру мають судові органи; існує обов’язкове дотримання фактично усіма громадянами законів і підзаконних актів [12; 37]. Вочевидь, що найперше виділити певний один з перерахованих компонентів — надто складно. І все ж, є два досить вирішальних: правова свідомість і правова культура громадян і суспільства в цілому. До правової свідомості віднесемо сукупність притаманних більшості людей правових ідей, поглядів, знань, уявлень, переконань, світоглядно-ціннісних орієнтацій, що детермінують усе життя людини. А правова культура — це певний сукупний правовий досвід людини, суспільства, ґрунтуючись на яких вони взаємодіють. “Динамізм розвитку правової культури, — пишуть А. Скуратівський і В. Скуратівський, — є важливою передумовою як формування правової держави, правового розвитку особистості, правового поступу взагалі, так і глибинних трансформаційних перетворень, що відбуваються в Україні, загального прогресу суспільства” [12, 466]. До цього можна додати хіба що те, що правова культура визначальним чином має бути спрямована на визнання і максимальне утвердження пріоритетної ролі саме природних прав людини в розвитку особистості, суспільства, держави. Йдеться про незастережене “право на індивідуальність” кожного, і, одночасно, на узгодження процесу реалізації цього права із загальносуспільними правами, оскільки всяк суцільний існує не сам по собі, але у суспільстві.

### **Суспільство як цілісна соціальна система.**

Досить часто суспільство розуміють спрощено як звичайну сукупність людей, що мешкають на певній території, називаючи це соціальною системою. Дещо складнішими у теоретичному відношенні видаються такі визначення

соціальної системи: а) сукупність індивідів, на основі певної єдності умов життєдіяльності [29, 332]; б) цілісне соціальне утворення (особистість, соціальна група, соціальна спільність, суспільство), основним елементом якого є люди, їхні зв'язки та взаємовідносини” [36, 19].

Існують окремі досить оригінальні визначення суспільства як соціальної системи: Е. Дюркгейм — надіндивідуальна духовна реальність; М. Вебер — взаємодія людей, які є продуктом соціальних дій, тобто орієнтованих на інших людей; К. Маркс — сукупність відносин та зв'язків між людьми у процесі їх соціальної діяльності; В. Канке — сукупність людей у межах ними ж здійснюваної системи соціальних дій.

З політико-правової точки зору, — аби усвідомити саме на якій політичній доктрині та правових засадах функціонує суспільство, — слід мати на увазі, що залежно від стадії свого політичного, економічного і соціального розвитку суспільства поділяють на традиційні, перехідні, сучасні. Що ж до сучасних суспільств, то акцентуємо увагу на тому, що вони є закритими, відкритими, зрілими, занепадаючими тощо. Тут чіткої класифікації фактично немає, хоча найчастіше ведуть мову про два види суспільств: закриті і відкриті.

Закрите суспільство (К. Поппер) — це суспільство з великою кількістю різних табу, заборон, обмежень. Таке суспільство почало розбудовуватися після 1917 р. у Росії і проіснувало фактично до кінця ХХ ст. як яскраво виражене авторитарне, навіть тоталітарне утворення.

Відкрите суспільство — суспільство з максимально розвиненими демократичними засадами життя, з відповідними правами і свободами людей, їх забезпеченням і захистом.

Зріле суспільство визначається зазвичай за певними критеріями. Так у західній Європі це: валовий внутрішній продукт (на душу населення); щорічний приріст ВВП; стан розвитку ринкової економіки; наявність розвиненої багатопартійної демократії; відповідні соціальні стандарти (пенсії, охорона здоров'я, освіта, стан смертності, тривалість життя); технологічне забезпечення виробництва, збереження природи тощо.

Іноді, особливо у публіцистичному плані, суспільства класифікують за відповідною системною природою, національними ознаками (українське, німецьке, англійське, американське тощо), або і за релігійною ознакою — християнське, мусульманське, іудейське, буддійське тощо.

Існують і менше науково означені, пояснені, але часто вживані означення суспільств: “суспільство споживання”, “постділове суспільство”, а нині все більш популярні терміни — “постіндустріальне”, “інформаційне”, “відкрите” суспільства. Це — проблеми окремого теоретичного аналізу — предметного і глибокого.

Коли ми говоримо про ту чи іншу сучасну модель суспільства, то неодмінно враховуємо, що на її характер і особливості суттєво впливають головним чином три важливих аспекти: 1) майже тотальна криза, що торкнулася більшості сфер життя людства; 2) велика залежність розвитку суспільств від освіти, науки, культури, ціннісних орієнтирів; 3) стан реальної демократії, її характер та вияви у конкретному суспільстві.

Врешті, аналізуючи і розробляючи правові основи, засади функціонування сучасних суспільств, варто брати до уваги, що є традиційні і модернізовані суспільства (поміж ними — суспільства так званого, трансформаційного стану). Останніх суспільств у світі найбільше.

Ознаками традиційного суспільства є:

- просте відтворення;
- наявність переважно ремісничих технологій;
- домінування общинно-корпоративних цінностей;
- поважливе ставлення до авторитету, традицій (особливо суто національних);
- помітна орієнтація на історичне минуле;
- спонтанні, невеликі соціальні зміни.

Ознаками модернізованого суспільства називають:

- максимально широку свободу діяльності людини;
- завершення індустріалізації, інформатизації виробництва, перехід до ринкової системи господарювання;
- принципові зміни у структурі зайнятості населення;
- помітне піднесення ролі науки, знань, інформації;
- науково обґрунтована прогресивна система управління суспільством, окремими його сферами [8, 28].

З тим, аби суспільство успішно розвивалося, особливо в період його трансформацій, радикальних змін, право, у його цілісному, комплексному характері, і вияві, має найперше обґрунтувати, яким є або має бути політичний режим в країні: демократичний, авторитарний, тоталітарний, перехідний. Всі інші правові засади і орієнтири розвитку суспільства є фактично похідними від названих. Підкреслимо, що трансформація сучасних держав і суспільств, в тому числі українського, спричиняє радикальну зміну статусу та функціональних засад діяльності усіх суб'єктів суспільного життя, змінює характер відносин між ними. За великим рахунком, основною засадою, що об'єктивно спричиняє зазначені складні й неоднозначні соціально-суспільні процеси є корінна зміна відносин між громадянином і державою, або між державою й громадянським суспільством. За таких обставин реально постає питання про зміну старої (традиційної) форми управління усіма суспільними процесами нового, яка б обстоювала таку систему відносин. Це сповна стосується управління людьми і загалом державного управління безпосередньо. Стара форма управління, в тому числі й державного, базується на стандартних принципах, засадах і технологіях, як зазначив Ч. Макміллан, коли робота виконується машинами, а не людьми [21, 190–191]. Але будь-яке управління — це управління глибоко наукове, інноваційне, технологічно і організаційно переоснащене. У центрі такого управління знаходиться людина. Людиноцентричний аспект в управлінні, в тому числі в управлінні державному, нині є вирішальним.

**Політика і право — основні засади державотворення і управління державно-суспільними процесами в країні.**

Спочатку зробимо зауваження загального характеру. Ресурси політики і права в кожній країні завжди виступають як єдиний механізм у процесі на-

ціонального державотворення. Право створюється народом, владою. Остання має суб'єктивний характер і у такому співвідношенні, політика є визначальним фактором. Однак право, незалежно від реальної правотворчості та правозастосування, з часом, помітно відокремлюється від влади, стає фактично об'єктивним і навіть підпорядковує собі політику. Врешті — найбільш суттєвим феноменом є те, що політика і право — елементи суспільного життя, що постійно знаходяться в діалектичному взаємопроникненні. Досить влучно з цього приводу висловилися український політолог, правознавець І. Кресіна, яка зазначила, що “політика — найскладніший предмет правового опосередкування, оскільки в ній акумулюється величезна кількість суб'єктивних факторів, нерідко протилежних, різноспрямованих. Знайти розумний баланс тих устремлінь і є завданням права і закону” [18, 469]. Деякі вчені небезпідставно вважають, що в даному випадку йдеться про такий феномен, як “правова політика”: в її основі знаходиться розуміння права як своєрідної вищої соціальної, суспільної справедливості [28, 75]. В науково-теоретичному, методологічному порядку цей аспект пояснення феномену “права” був і залишається надто слабо дослідженим у теоретичному плані.

Розмірковуючи про діалектику взаємин права і політики, український юрист В. Селіванов доречно акцентує увагу на тому, що політика має бути не тільки свідомою, розумною, науково обґрунтованою, але й ґрунтуватися на на праві, а також відповідних, зрозумілих закономірностях, насамперед соціальних [33, 9].

Зрозуміло й те, що співвідношення, взаємодія політики і права ніколи не будуть сталими, навпаки, із трансформацією політичної системи, політичного режиму в державі, розвитком самоврядних засад, підвищенням рівня участі в управлінні суспільними процесами громадянського суспільства, таке співвідношення буде і надалі змінюватися. На такі зміни суттєво впливає стан демократизації суспільства, рівень правосвідомості громадян, їх правової і політичної культури, особливості забезпечення й реалізації прав і свобод людей та багато інших факторів.

Взаємодію, взаємозв'язок, і одночасно, певне “розмежування” права і політики слід розглядати в контексті цінностей (ціннісних феноменів) і, особливо, політичних цінностей, що нагромаджені у суспільстві. Варто при цьому передусім брати до уваги такі, узагальнюючого характеру, положення.

По-перше, цінності — це не що інше, як відповідний зв'язок кожної людини з оточенням, тим місцем, де людина живе, працює, діє. Завдяки певного набору, рейтингу цінностей людина і обирає вектори свого життя, визначає мету, шляхи їх досягнення тощо.

По-друге, цінність — це той унікальний “еталон”, завдяки якому людина вивіряє сутність, значущість, важливість для себе будь-чого. Так український філософ В. Безпалій пише: “Цінність — це позитивна або негативна значущість (користь) об'єктів навколишнього світу для людини, соціальної групи, суспільства загалом, зумовлена не їхніми властивостями, а мірою їх актуалізації у життєдіяльності людини” [19, 448].

По-третє, оскільки цінності найтісніше пов'язані зі свідомістю, психологічним станом людини, їх можна класифікувати, як цінності-норми, цінності-ідеали, цінності-цілі (за визначенням відомого російського філософа В. Ядова).

По-четверте, великою мірою цінності можна розглядати і пояснювати як складний і багатоаспектний комплекс психолого-соціальних явищ: а) життєва позиція людини (Л. Божович, А. Ручка); б) особистісний смисл (сенс) життєдіяльності людини (О. Леонт'єв); в) різноманітного характеру психологічні відносини (В. Мясищев) [13, 993].

Підкреслимо, що в класифікації цінностей надто помітне місце займають цінності політичні: орієнтири і регулятори політичної свідомості, політичних відносин і політичної практики [11, 752]. Тут важливо брати до уваги саме те, що політичні цінності завжди є відповідним чином “опредмечені”, — влада, безпека, демократія, справедливість тощо, і, до того ж, детерміновані у правовому відношенні, наприклад конституційним, тобто законодавчим, правовим, шляхом. Правова детермінація політичних цінностей не є якоюсь штучною, запрограмованою нормою, що суперечить правам і свободам людини, в тому числі і правам на сповідування певних ідей духовного, політичного, морального характеру. Йдеться не про деякий монолітний, гомогенний культурно-ціннісний світ для усіх людей (громадян) у соціумі, але про вкрай необхідну єдність основоположних політичних, соціально важливих цінностей, завдяки яким у суспільстві забезпечується необхідний соціально-ціннісний консенсус в інтересах як окремої особистості так і всього суспільства. В соціумі, де бракує ціннісного консенсусу, де ціннісне поле розмите, надто плюралізоване, спостерігається складна і некерована “гра” політичних, кланових, корпоративних, групових та індивідуальних інтересів. Іншими словами, в цивілізованому, демократичному суспільстві політичні цінності та інтереси не можуть бути відповідним чином “некерованими”. За такої ситуації політика загалом не виконує своє важливіше призначення — оптимально узгоджувати права, інтереси і потреби людей. Звідси, до речі, і поширена об'єктивна думка про те, що справжня демократія не є всюдозволеністю.

Підкреслимо і те, що саме політичні цінності визначальним чином обумовлюють характер усіх інших цінностей людини, формують ті ціннісні орієнтації, до яких належать: 1) ідеологічні, політичні, моральні, естетичні та інші оцінювання конкретним суб'єктом навколишньої дійсності й орієнтація в ній; 2) спосіб певної диференціації об'єктів індивідом та їх значущість [8, 123].

Суть, стан, трансформації політичних цінностей, їх взаємозв'язок з правовими нормами та регламентаціями досліджують такі українські вчені як В. Андрущенко, Є. Афонін, В. Василенко, В. Горбатенко, Н. Жабінець, Ф. Кирилюк, В. Климончук, В. Козьма, Г. Кресін, Н. Мізін, М. Михальченко, М. Обушний, А. Пащук, С. Телешун, Н. Черниш, Ю. Шайгородський, М. Шульга та ін. При цьому політичні цінності здебільшого вченими розглядаються в контексті ідеологій, політичної культури, свідомості, політичного менеджменту тощо. Зазначимо, і те, що правова детермінація політичних цін-

ностей має такі важливіші висхідні компоненти як реальна (або орієнтована на майбутнє) модель конкретної держави з її основними парадигмальними ознаками у всіх сферах життя — політична, економічна, соціальна, духовна тощо, а також відповідна політична система суспільства.

Врешті, останнє, щодо феномену політичних цінностей. У будь-якій державі постійно відбувається відповідний трансформаційний процес, пов'язаний з політичними цінностями, до якого мають пряме відношення багато суб'єктів політичного життя. У правовому плані це також має враховуватися, оскільки будь-які цінності не є разовими, даними навічно: їх зміна — постійний, об'єктивний процес.

Для взаємозв'язку політики і права, особливо у суспільствах нестабільного, перехідного, трансформаційного стану, розвитку, досить суперечливим є питання так званої “політичної доцільності”. Йдеться не просто про політичні рішення, але и про прийняття законів, актів розпорядчого характеру, ймовірність яких, мовляв, зумовлена деякими, іноді навіть, екстраординарними, потребами. В сучасній Україні (2019 р.) доволі часто “політичну доцільність” використовують як аргумент на користь необхідності доопрацювання, а то і зміни окремих конституційних положень, а то і зміни Конституції в цілому. В даному випадку є, як мінімум, два основоположних аспекти “політичної доцільності”, що мають братися до уваги.

По-перше, вона має бути і мотивована, і максимально прогнозована (з якою метою, що це реально надасть) і, головне, ніяка доцільність не має спричинити порушення цивілізованих процедур прийняття як будь-якого управлінського рішення, так і правової норми закону. З цього приводу український юрист Ю. Шемшученко влучно зазначає, що міркування політичної доцільності зовсім не є підставою для того, аби приймати закон з порушенням відповідної процедури, не у відповідності до чинної Конституції України [17, 34].

Політична доцільність найчастіше виступає як засіб виправдання авторитарних, а то і тоталітарних методів управління. І хоча іноді вона і має позитивний суспільний результат, в дійсно демократичному суспільстві фактично недопустима. Рішення в політиці мають прийматися в межах діючого законодавства, тобто політична доцільність не має використовуватися як спосіб виправдовування неправового рішення. Коли норми права змінюються не за об'єктивною потребою, але на догоду черговій політичній еліті чи, навіть, окремому політику, державному діячеві, цінність права нівелюється, бо право створюється аби сповна реалізувати принцип свободи і рівності усіх громадян, а в основі політичної доцільності надто часто лежить чийсь власний, груповий, корпоративний чи інший інтерес, завдяки якому загальносуспільні інтереси потерпають або взагалі порушуються.

Фактично є два своєрідних етапи формування права, у державах, що трансформуються. На першому етапі право створюється владою і має досить виразний суб'єктивний характер. Тобто, визначальною у такому процесі є політика. А от на другому етапі, до якого має прагнути і український соціум, правляча еліта, право, зовсім незалежно від його застосування, помітно відо-

кремлюється від влади, нібито стає настільки об'єктивно існуючим, що підпорядковує собі політику. Доцільність, потреба в такій ситуації для молодій суверенній українській держави очевидна. За усіх обставин — гостро постає проблема функціонування права як дієвого регулятора суспільних відносин. Окремо при цьому можна розглядати роль і значення таких основних, найпомітніших цінностей права як: свобода, справедливість, рівність, людська гідність, невід'ємні права людини, практична доцільність [27, 81].

Метою обстоювання прав людини і цілісності суспільства є суспільне благо. З тим, аби таке благо або “загальний інтерес” були забезпечені, як вважав Аристотель, і існує спільнота. Суспільне благо, польський юрист В. Арндт пояснює як сукупність умов, які дають можливість певній спільноті досягати найнеобхідніших власних розумних цінностей, завдяки яким люди у такій спільноті можуть успішно між собою співпрацювати [43, 256–270]. При цьому польський правознавець формулює чотири основні проблеми права, яких слід уникати або намагатися позбутися.

Перша проблема — надмірна правова регуляція існуючих бажаних та інших суспільних відносин. В Україні сучасній досить поширена думка про те, що, чим більше законів, правових норм є у суспільстві, тим більше правовим воно і вважається. А між тим, надто захоплюватися зміною права, навіть простим шляхом його деталізації, ще не означає творити правову державу.

Друга проблема — інструменталізація права. Це ситуація, коли право виглядає головним чином як певний набір правових норм, рекомендацій.

Третя проблема — корпоративізм. Право не повинно обслуговувати виключно чийсь інтереси, слугувати політичній волі будь-кого.

Четверта проблема (чи не найскладніша) — моральність права. Вона менше всього в теоретичному аспекті досліджена. Йдеться про позитивістський підхід, інструменталізацію права.

Яким чином означені проблеми стосуються України? Колектив авторів — вчених Інституту держави і права НАН України імені В. М. Корецького сформулював перелік основних причин своєрідної кризи сучасної правової системи України, виділивши такі важливіші її складові:

- неефективність судової системи;
- надмірна залежність правової системи від політичного й адміністративного втручання, відсутність необхідної автономності правового регулювання;
- недосконалість механізмів правозастосовної здатності права в умовах мінливої соціальної обстановки, що має наслідком нестабільність юридичної практики;
- хронічна кадрова незабезпеченість професійної юридичної діяльності, її дезорієнтованість щодо орієнтирів і параметрів правової культури;
- криза національно-державного типу правосвідомості, неконтрольовані масштаби запозичення іноземних політико-правових форм, що суперечать вітчизняному соціальному контексту;
- неефективність і непродуктивність законотворчої діяльності Верховної Ради України;

- неієздатність демократичної системи правління, яка підштовхує владно-бюрократичні структури до забезпечення стабілізації суспільства авторитарним шляхом [28, 99].

В умовах трансформаційного стану України вкрай гостро постають проблеми методології політичного управління, а відтак, певного його “відмежування” від управління адміністративного (в державному управлінні нині на догоду європейській та і світовій термінології все більше впроваджують термін Public management — публічне урядування). За відсутності більш-менш однозначного визначення поняття “політичне управління”, можна розуміти, що це управління суспільним розвитком за рахунок ідей, ідеології, системи цінностей. Це — складний, багатоаспектний соціального характеру процес, спрямований, як зазначає академік А. Берг, на переведення системи у новий стан шляхом впливу на її змінні [4, 19]. Об’єктом цього процесу є людина, суспільство.

Для практичного здійснення політичного управління суспільним розвитком найперше потрібні: а) стратегічна модель державотворення (якими ми бажаємо мати суспільство, державу); б) ідеологія (система ідей державотворення); в) державні структури, що займаються практичною реалізацією політичного управління. Безумовно, що три такі складові без відповідного визначення і правового унормування (це перший, визначальний фактор об’єктивних, дієвих взаємовідносин політики і права) політичне управління не дає більш-менш позитивних результатів. Спробуємо прокоментувати ці складові в контексті процесів сучасного українського державотворення.

Стратегічна модель державотворення насамперед і головним чином обґрунтовується конституцією. Наприклад, ст. 1 Конституції України проголошує, що “Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава” [17, 4]. Між тим, сучасна Україна у всіх аспектах — політичному, правовому, соціальному та ін. не є ні демократичною, ні соціальною, ні правовою державою. І це також не вказує на якусь помилку законотворця, що записав такі державні характеристики в Основний закон. Треба розрізняти прагнення, мету, бажання мати державу певного зразка з реальним станом справ у суспільстві, а тому, куди більш правильно, політико-стратегічно вивіреном було би у 1996 р. записати в Конституції, що українська громадськість (увесь свідомий український загаль) прагне і буде докладати усіляких зусиль з тим, аби розбудувати дійсно демократичну, соціальну, правову державу.

Система ідей, ідеологія державотворення. Як вони виглядають? Часто під системою ідей розуміють так звану національну ідею, полишаючи збоку дійсно концентровану ідеологію, яка є базовою для державотворення. За усіх суперечок політичного характеру, якою має бути така ідея, зауважимо, що йдеться про модель зразка держави, у якій бажають жити більшість її громадян; про набір цінностей, якостей такої держави (або ідеї такої держави) — він є різним і надто строкатим. Очевидно, що це держава, в якій максимально більшій кількості людей, за великим рахунком, живеться щасливо. А тут багато всього: добробут, безпека, права і свободи, особисте щастя — перелік надто великий. Мабуть, для оптимального вибору національної ідеї, слід

проводити масштабний і всебічний референдум. Бо тут, чийсь власним бажанням, мріями і прагненнями аж ніяк справі не зарадити.

Є, однак і тут надто гостре політико-правове питання — ідеологія державотворення. По-перше, у світі немає безідеологічних держав, тобто таких, що позбавлені політичної ідеології, не як спрощених сентенцій, — типу соціалізм, комунізм, монархізм, лібералізм, консерватизм тощо, але як “системи концептуально оформлених уявлень, ідей і поглядів на політичне життя, яка відбиває інтереси, світогляд, ідеали, умонастрої людей, класів, націй, суспільства, політичних партій, громадських рухів та інших суб’єктів політики” [30, 227]. Як тут не згадати думку відомого національного консерватора В. Липинського, який писав: “Нація — це реалізація хотіння до буття нацією, коли нема хотіння, виявленого у формі ідеї, — нема нації” [20, 387]. Глибоко переконані в тому, що ідеологія державотворення кожної успішної держави базується головним чином на історичних, природно-географічних, ресурсних, ментальних та інших засадах народу, який утворює і розбудовує власну державу. Можна по-різному розглядати суто національний фактор, але, не вдаючись до будь-якої його політизації чи, навпаки, абсолютного заперечення, наголосимо, за винятком “штучно” утвореної держави США, та ще Російської Федерації, більшість успішних країн (держав) світу — німецька, англійська, італійська, японська, французька та інші тому й процвітають, що базуються на чітко визначеній ідеології державотворення, без педалювання якихось “ізмів” — комунізму, лібералізму тощо. Підкреслимо, національна ідея — “це форма державницького самоусвідомлення конкретного народу, показник того, як він себе розуміє, як визначає і бачить своє місце і роль у світі з-поміж інших народів, як рівний, суверенний народ, позбавлений і шовінізму, і меншовартості одночасно. При цьому базовою цінністю українства, а відтак і національної ідеї був і залишається національний інтерес” [9]. Близкуче з цього приводу висловився український дисидент, шістдесятник І. Багрянний. “Щоб здобути незалежність, — писав він, — великій чисельно нації треба, щоб вона того хотіла і треба, щоб за ту незалежність боролися не маленькі політичні гуртки, а великі мільйони народу, нації, свідомої себе і своїх національних інтересів. Але, якщо такої нації нема, якщо вона обернена в “дике поле”, має мертву національну душу, то перед таким фактом треба б тільки повіситися” [9, 119].

І, насамкінець, щодо цього аспекту проблеми ідеології державного будівництва, її політико-правового конституювання, варто зазначити те, що не слід плутати потребу ідеології в розбудові держави із положенням Конституції України (ст. 15), що “жодна ідеологія, не може визнаватися державною як обов’язкова” [17, 7]. Це — різні речі: між іншим, подібна юридична сентенція міститься і в конституціях інших держав, зокрема Російської Федерації. Ідеологія як політична сентенція — це одна із складових притаманного демократичному суспільству політичному плюралізму, а ідеологія державотворення — зовсім інша річ.

У контексті з означеним, зробимо акцент на тому, що закладаючи у Конституцію України політико-правову сентенцію “суспільне життя в Україні

ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності”, законодавець визначив, “що жодна ідеологія не може визнаватися державою як обов’язкова” [17, 7]. Законодавець у такий спосіб затвердив існування засад політичного плюралізму. Політичний плюралізм (від лат. *pluralis* — множинний) — ідейно-регулятивний принцип суспільно-політичного і соціального розвитку, що виходить з існування кількох (чи багатьох) незалежних засад політичних знань і розуміння буття; система влади, заснована на взаємодії і протилежності дій політичних партій і громадсько-політичних організацій [30, 491]. Так, і американська політична система, і політичні системи ряду європейських країн започатковані і розбудовуються на засадах не політичного монізму, але саме політичного плюралізму. Цей принцип, однак, дає відповідні позитивні результати за дотримання таких основних засад як: наявність чітко структурованої партійної системи (у США, Англії, наприклад, двопартійна система); існування визначеної і в політичному, правовому, організаційному та інших планах цивілізованої політичної опозиції; децентралізація державної влади шляхом її поділу, реалізації принципів субсидіарності та стримань і противаг; наявність політичної еліти, політичних лідерів, що спроможні враховувати і використовувати у своїй діяльності усю глибину думок, точок зору, поглядів тощо [6, 72–73].

Політичний плюралізм, однак, далеко не ідеальна модель облаштування життя на демократичних засадах. Той же політичний плюралізм у США Р. Гамільтон, наприклад, небезпідставно вважає обмеженим плюралізмом для вищого і середнього класів [3, 150]. Загалом, у плані недоліків функціонування політичного плюралізму слід виокремити два найпомітніших. У першому випадку, у суспільствах, де є політичний плюралізм, далеко не забезпечується “рівне” змагання ідей і думок, повноправна діяльність опозиції як меншості. У другому випадку, багатопартійність часто існує як звичайна формальність, без певної політичної, правової структуризації. Останнє яскраво простежується на прикладі політичного життя сучасної України, де існує понад триста політичних партій, більшість з яких участі у політичному житті не приймають і на стані суспільних відносин, на розбудові державності діяльність таких партій ніяк не позначається. Де вони дійсно себе конституують, то це — проведення виборчих кампаній (президентських і парламентських).

З державними структурами, що займаються практичним політичним управлінням, нібито все зрозуміло: йдеться насамперед про центральні органи державної влади, їх виконавчі структури на місцях. І ті, і другі не можуть бути заідеологізовані, заполітизовані, кланово-корпоративні чи будь-які інші, оскільки політичне управління, навіть в умовах максимального політичного плюралізму, сповна має бути сфокусоване на людині, її правах і свободах, обов’язках, на проблемі консолідації суспільства.

З усіх правових документів в Україні, мабуть найчастіше, предметом нарікань, а то й критики є Конституція, Основний закон держави. Всяк суціль апелює до її недосконалості, невідповідності потребам суспільного розвитку тощо. Певна доля здорового глузду тут, безумовно, є, але лише певна, бо маємо постійно пам’ятати про наступне:

- конституція визначає суть і зміст політичного управління у конкретно-історичний час, навіть у суспільно-політичній ситуації. Звідси реальна потреба зміни положень конституції або й основного закону загалом, і нічого загрозливого тут немає;

- конституція базується (має максимально базуватися) на уніфікованих, узагальнених інтересах більшості народу як суб'єкта і об'єкта управління одночасно;

- конституція (навіть найдосконаліша) ніяк не може гарантувати якихось помилкових політичних рішень, навіть таких, що на початковому етапі максимально узгоджені з нею. Змінюються політичні інтереси, політична ситуація у суспільстві і виникає ситуація, коли фундаментальні конституційні положення, засади, образно кажучи, не спрацьовують. Конституція, особливо в ситуаціях вияву свавілля, політичного авантюризму, кар'єризму, консерватизму мало що може зробити, або просто забезпечити соціальну стабільність. Тут вже все залежить від рішень вищих судових органів, найперше Конституційного Суду, від його своєчасних і об'єктивних дій. В силу вступає, за таких ситуацій, верховенство права, бо виникає доволі часто потреба юридичної кваліфікації тих політико-управлінських рішень, які не є ефективними, а то і суперечать суспільному розвитку загалом.

У правовій державі, — зазначає, зокрема, А. Колодій, — “принцип верховенства права визначає умови життєдіяльності всього соціального організму, а тому він є базовим і найбільш значущим” [16, 124], а відомий український політик О. Мороз, як і багато інших вчених, політичних, громадських діячів, зазначає, що “правова держава має бути сильною, влада в ній має бути міцною та єдиною, і все це ґрунтується на законі” [22, 34]. Чим вищим є рівень політичної культури, самодостатності владних органів, що приймають політичні, управлінські рішення, тим менш гострою є викладена суспільна колізія. Ще раз наголосимо на тому, що політика, політико-управлінська діяльність найбільшою мірою мають бути сфокусовані на розв'язанні проблем і суперечностей, що реально існують у будь-якому, навіть надто стабільному суспільстві, в країні.

Особливо підкреслимо і те, що саме правовими нормами в першу чергу має бути врегульовано співвідношення державного і політичного управління, державного управління в цілому, оскільки часто, особливо в предметному, практичному плані, вони асоціюються, або елементарно змішуються. Так, відбувається тому, що нечітко означаються і виявляються функції держави (як системи, своєрідного інструменту, механізму впорядкування життя суспільства) і політики найперше як системи ідей, “організаційної, регулятивної і контрольної сфери суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність” [30, 497], а ще точніше — “поняття, що позначає відносини, погляди (концепції) і дії у зв'язку з певним державним устроєм; сферу діяльності в соціально-диференційованому суспільстві” [26, 477].

Зазначимо, що чітких і достатньо принципово однозначних визначень феноменів “політика” і “управління” практично не існує. Так, американський політолог Л. Вайт стверджує, що є хибним трактувати політику й управління

як окремі й автономні структури (процеси) [31, 7–8], тоді як відомий французький фахівець в галузі управління Б. Гурне, навпаки, вважає, що державне управління є “системою органів та установ, призначених здійснювати рішення політичної влади” [10, 3], а управлінська діяльність держави зводиться до виконання основних функцій політичної влади. Вважаємо, що останнє твердження є найбільш точним у поясненні феномену “дуалізм політики і управління”. За такого реально існуючого дуалізму найбільш реально і доцільно вести мову про політико-управлінську діяльність держави в сучасних умовах, як це роблять такі відомі вчені — фахівці в галузі державного управління як Г. Агаманчук, В. Афанасьєв, Ю. Козлов, Б. Курашвілі, В. Юсупов та ін. Так, Ю. Козлов вважає, що державне управління у щонайширшому значенні, можна характеризувати як всю діяльність держави щодо впливу, яким характеризуються суспільні відносини, а А. Омаров зазначає, що йдеться про соціальне управління, як “науково-аргументований вплив суб’єктів управління на соціальну систему, з тим, щоб орієнтувати її на реалізацію цілей і завдань, що стоять перед нею” [27].

Відтак, державне управління — це політико-управлінська діяльність держави, специфіка якої має визначатися саме правовим шляхом, оскільки предметом такого управління є території, ресурси, техніка, матеріальні й духовні продукти, соціальні цінності. В будь-якому випадку і з будь-якого приводу “державно-управлінські відносини виникають і здійснюються між людьми” [36, 53].

У багатьох випадках державне управління майже пов’язують з діяльністю саме виконавчої влади. Так, український вчений В. Авер’янов пише, що те, що раніше визначалося як “державне управління”, нині прийнято тлумачити як “здійснення виконавчої влади”. Або ж, як зазначає Л. Коваль, державне управління — це діяльність спеціально утворюваних органів, державно-службових посад, що складають систему органів влади.

Безумовно, певний і помітний сенс у такому визначенні поняття “державне управління” є, оскільки — це: а) дійсно діяльність спеціально утворених органів; б) діяльність виконавчого характеру “основним напрямом якої є реалізація законів і підзаконних норм, інших нормативно-правових актів, шляхом застосування необхідних юридично-владних повноважень, а також діяльність, здійснювана у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом” [1, 19]. Інша справа, що діяльність виконавчої влади не повинна і не може зводитися виключно до “технічного” виконання законів — вона має набагато глибший і складний характер [25].

Не вдаючись до детального розгляду правових аспектів в державному управлінні в цілому, вкажемо на те, що така діяльність по суті, цілісно, є “діяльністю виконавчого характеру, основним напрямом якої є реалізація законів і підзаконних норм, нормативно-правових актів шляхом застосування необхідних юридично-владних повноважень, а також діяльність здійснювана у процесі повсякденного і безпосереднього керівництва господарським, соціально-культурним та адміністративно-політичним будівництвом” [1, 19].

Практика сучасного функціонування багатьох держав наочно підкреслює потребу політико-правового врегулювання бюрократичних та політичних елементів у діяльності влади. Так, і в сучасній Україні фактично кілька разів, намагалися ввести посади державних секретарів, або реанімувати таку систему [34]. Важко “розділити” адміністративну і політичну діяльність на рівні вищих органів влади, а от у виконавчій владі на регіональному рівні, як зазначає Е. Хейвуд, ці дві ланки діяльності достатньо чітко проглядаються [8, 413].

Прогнозоване класиками марксизму “відмирання держави” сьогодні, як відомо, не спостерігається. Зовсім навпаки, держави надто помірно модернізуються, все активніше залучаючись до усіх суспільних відносин. Паралельно з цим відбувається процес потужного розвитку громадянських суспільств. Найбільш високорозвинені, постіндустріальні або інформаційні держави прямують до моделей соціальних держав, домінуючою метою функціонування яких є інтереси, права, свободи людини. При цьому, крокуючи вперед демократичним шляхом, делегуючи органам виконавчої влади, громадськості більше повноважень в управлінні державними і суспільними справами сучасне право має також чітко окреслювати функції політичного контролю держави за розвитком усіх сучасних процесів. Це стосується і бюрократії, її статусу та специфіки діяльності. Як зазначає Й. Шумпетер “для досягнення всіх державних цілей, багато їх чи мало, демократичний уряд у сучасному демократичному суспільстві повинен мати можливість користуватися послугами добре вишколеної бюрократії з репутацією, традиціями та сильним почуттям обов’язку... використання бюрократії — головна відповідь на аргумент про управління аматорів” [41, 363]. Звідси виявляється реальна потреба правового забезпечення формування й використання високопрофесійної армії ефективних бюрократів: одного Закону України “Про державну службу” тут явно замало. Належить у нормативно-правовому плані визначити увесь процес підбору, навчання, виховання, розподілу, професійного використання, кар’єрного зростання тощо державних управлінців. Йдеться про реалізацію класичної теорії так званої раціональної бюрократії (В. Вільсон, М. Вебер, А. Файоль та ін.), коли бюрократія об’єктивно позбавлена будь-яких можливостей діяти у своїх власних інтересах, але не в інтересах держави. Між тим, у багатьох ситуаціях у сучасній Україні, особливо на регіональному рівні саме таку ситуацію й маємо, коли органи, працівники виконавчих структур державної влади надто політизуються, стають надмірно “незалежними”, намагаються за будь-що стати активними суб’єктами політичних процесів. Поряд з цим, державно управлінська діяльність державних службовців одночасно вимагає від них і відповідної ініціативності, творчого підходу до вирішення будь-яких справ, що неможливо без певної свободи дій. І третє, за наявності контролю з боку держави, одночасно, відповідної свободи дій, сучасній бюрократії вкрай необхідно “протиставляти” щось на вподобу “контрбюрократії”. У США, ряді європейських країн (Австрія, Італія, Франція тощо) фактично такою контрбюрократією фактично є різні аналітичні, консультативні, дорадчі структури, що формуються з громадськості з тим, аби мати при певних управлінцях,

виконавчих органах влади неупереджені у своєму погляді на стан справ формування.

Відтак, ситуація між політичним управлінням і адмініструванням, між політиками і бюрократами обумовлена не лише зростанням ролі бюрократії в державному управлінні, але й тим, що бюрократія припиняє бути суто “технічним виконавцем” будь-яких рішень, все більше стає суб’єктом державно-управлінських процесів, особливо яскраво така ситуація виявляється у суспільствах перехідного, трансформаційного плану, до яких належить і сучасна Україна. А тому відповідно з цим має формуватися і правова основа державного управління.

Ще більш складними ніж взаємини між політичним і адміністративним урядуванням у системі державного управління постають взаємини між державою і громадянським суспільством. Найчастіше, щодо таких взаємин, виділяють такі проблеми: а) непрозорість дій державної влади (брак справжньої публічної політики); б) відсутність, або недостатній контроль за діяльністю державної влади з боку громадськості, громадянського суспільства; в) небажання влади співпрацювати з громадськістю (це не так вже й легко і просто); г) брак належної відповідальності державної влади за свою діяльність. За усього значення перерахованих факторів, центральним, є той, що пов’язаний з відповідно неналагодженим практичним механізмом взаємодії держави і громадянського суспільства. Тут одного лише конституційного положення в Україні про те, що “держава відповідає перед людиною за свою діяльність” [17, 4] справи не зарадити. Маємо фактичну несформованість законодавчої бази щодо основних елементів громадянського суспільства. В Конституції України, або в окремих законодавчих актах нічого, наприклад, не говориться про такі активні суб’єкти політичної, громадської суспільної та іншої діяльності, як опозиція, групи інтересів, групи тиску, кланово-корпоративні групи тощо. Це процес цивілізованого існування двох важливіших суб’єктів врегулювання функціонування соціуму (держави і громадянське суспільство) на паритетних спільних засадах з метою “досягнення конкретних цілей суспільного та державного розвитку” [25, 169].

Окремо зазначимо, що у суспільствах перехідного, трансформаційного стану гостро постає проблема політичної, правової підготовки, статусу у процесі діяльності державних службовців. Тут існує кілька проблем, основною з яких є: політичний фактор у державницькій діяльності, яка має здійснюватися найперше у відповідному правовому полі, тобто у межах закону. Дбаючи про деполітизацію державного управління, державної служби в багатьох, особливо європейських країнах, державним службовцям в правовому плані забороняють займатися політичною діяльністю. В Україні ж, як зазначає К. Сидорова, “чим вищий соціальний статус, посадовий рівень і відповідальність державного службовця, тим більше його діяльність залежить від політичних факторів і тим вищою є його інтеграція у політичні відносини” [34, 8]. В Україні, на відміну від Канади, США, ряду європейських країн, – фактично немає чіткого поділу державних посад на політичні посади і посади державної служби, хоча спроби здійснити такий поділ були і продовжуються. Так, у

Законі України “Про державну службу” (1993 р.) у ст. 16 “Обмеження, пов’язані з проходженням державної служби” було зазначено, що “на державних службовців поширюються вимоги та обмеження, передбачені Законом України “Про запобігання корупції”; “державні службовці не можуть брати участь у страйках та вчиняти дії, що перешкоджають нормальному функціонуванню державного органу” тощо [14], а у Законі України “Про державну службу” (2014 р.) у ст. 4 “Основні принципи державної служби” (п. 9) записано: “політична неупередженість — недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків” [15, 7]. Більше того, у ст. 10 “Політична неупередженість” цього Закону достатньо чітко, детально прописано все, що не може робити державний службовець, поза межами своєї професійної діяльності у політичному плані. І хоча державний службовець у своїй діяльності має дотримуватися виключно Конституції та Законів України, в реальній ситуації це далеко не так: маємо немало державних службовців, які помітно піддані політичній кон’юктурі і політичним інтересам.

На завершення розгляду проблеми взаємовідносин політики і права як базових засад формування в Україні принципово нової моделі державного управління, акцентуємо увагу на наступних найпринциповішого характеру моментах:

1. У сучасних умовах функціонування українських країни і соціуму варто брати до уваги те, що і політична система (країна) і громадянське суспільство (соціум) в багатьох аспектах і з багатьох причин формуються стихійно, за відсутності науково напрацьованих і чітко визначених концепцій і моделей, в ситуації гострих проблем, криз, конфліктів і, навіть протистоянь. У багатьох випадках має відшукуватися і забезпечуватися певний компроміс, з метою оптимального врегулювання суспільних відносин. Правотворець має враховувати це, аби отримати оптимально-прогнозований результат.

2. За усієї складності модернізованих процесів, правове обґрунтування нової системи державного управління в сучасній Україні все ж повинно максимально врахувати не лише стан, але й стратегію і тактику такого управління. Тобто, норми права, зміни у таких нормах мають розроблятися й прийматися з урахуванням не лише статусного, але й прогнозованого стану, моделі бажаного політичного, соціокультурного середовища, яке уявляється нам (є ідеалом, метою), яке ми намагаємося творити. Без цього визначити оптимальні шляхи, засоби, кроки, завдяки яким таке середовище можна утворити, абсолютно неможливо. Це — надто складно, однак без такої “гнучкості”, “адаптивності” права до сучасного і прогнозованого перспективного розвитку держави і суспільства (в сумі — країни), отримати бажані й очікувані результати буде вкрай важко, а то і взагалі, неможливо.

3. В умовах демократичного суспільства розвитку основними принципами державного управління постають принципи:

- системності (державне управління покликане забезпечувати та вдосконалювати структурну й функціональну єдність політичної системи);

- ефективності й оптимальності;
- інформаційної достатності, який пов'язаний з посиленням значення інтенсифікації інформаційних процесів у сучасному світі;
- зворотного зв'язку, що передбачає створення багатоступеневої структури управління з постійним контролем;
- еволюціонізму (державному управлінню має бути притаманний поступовий, плановий характер, що випереджає послідовність стадій і етапів соціально-політичного розвитку);
- визначення провідної ланки, яка зумовлює якісну специфіку політичної системи, що допомагає її збереженню та водночас динамічному розвитку;
- оптимального поєднання централізації і децентралізації держави [23, 53–58].

Розробляючи будь-які правові засади сучасного державного управління слід керуватися виключно викладеними основними принципами такого управління. Тоді матимуть користь від цього громадяни, держава і суспільство.

4. Проевропейський вектор розвитку і геополітичного поступу України передбачає обов'язкову адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу, тобто, входження до загальноєвропейського правового простору. Як відомо, існує спеціальна державна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена спеціальним Законом України (18 березня 2004 р.).

Якщо вести мову про правову адаптацію у сфері державного управління, то на нашу думку, слід формувати нову модель державного управління в Україні на засадах: а) власної історії, прогресивних традицій, елементів (в тому числі і у сфері правових засад державотворення), що історично склалися в Україні; б) кращих зразків правового облаштування інноваційної, демократичної моделі державного управління, напрацьованих у країнах Європи, найперше, так званої Вишеградської групи (четвірки) — Польща, Словаччина, Угорщина, Чеська Республіка. Саме ці країни історично, геополітично, економічно і в інших аспектах є “найближчими” для України в плані формування власної державності.

Система права, загалом, як зазначає Т. Парсонс, потрібна для забезпечення взаємодії соціальної системи з оточуючим середовищем. У зв'язку з цим досить неоднозначно постає питання, пов'язане з так званою легітимізацією права. Вочевидь, легітимоване право — це таке право, що не тільки визначається громадськістю, а й у перманентних змінах, у вдосконаленні якого беруть участь не лише юристи-професіонали, але й громадськість. Зрозуміло, що чим відкритішими, прозорими, публічними є держава, влада, навіть, окремі структури державної влади, чим демократичнішим є суспільний процес, тим більше матимемо можливостей отримати дійсно легітимне право.

За великим рахунком, право одночасно “обслуговує” і державу і суспільство. Хоча це — принципово різні соціальні інституції, різні об'єкти впливу права, визначити, де його роль є домінуючою, визначальною фактично

неможливо, та, очевидно, більше слід концентрувати увагу на тому, якою є специфіка, особливості такого впливу та що може і має бути об'єднуючим фактором. Очевидно, що в останньому плані — це права, свободи людини, оптимальне впорядкування її життя.

## Література

---

1. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М.: Прогресс, 1996. С. 12–27.
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юрид. лит., 1997. 400 с.
3. *Ашин Г. К., Понедельков А. В., Игнатъев В. Г., Старостин А. М.* Основы политической этимологии: учеб. пособие. М.: ПРИОР, 1999. 311 с.
4. *Берг А. И.* Кибернетика — наука об оптимальном управлении. М., 1981. 492 с.
5. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізм впровадження: монографія. К.: НІСД, 2001. 420 с.
6. *Головатий М. Ф.* Демократія: історія, теорія, практика: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. та аспірантів-політологів. К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2011. 228 с.
7. *Головатий М. Ф.* Соціологія молоді: курс лекцій. К.: МАУП, 2006. 304 с.
8. *Головатий М. Ф.* Соціологія політики: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К.: МАУП, 2003. 504 с.
9. *Головатий М. Ф.* Українська доля: вчора, сьогодні, завтра: монографія. К.: ДП “Вид. дім “Персонал”, 2018. 470 с.
10. *Гурне Б.* Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. К., 2003. 252 с.
11. *Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна.* К.: НАДУ, 2010. 820 с.
12. *Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Національна Академія державного управління при Президентові України: наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.* К.: НАДУ, 2011 / *Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін.* 2011. 748 с.
13. *Енциклопедія освіти / Академія пед. наук України; головний ред. В. Г. Кремень.* К.: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
14. *Про державну службу: Закон України // Відомості Верховної Ради України.* 1993. № 52.
15. *Про державну службу: Закон України. Чинне законодавство із змін. та допов. станом на 3 серпня 2018 р.* Офіц. текст. К.: Аперта, 2018. 80 с.
16. *Колодій А. М.* Принципи права України. К.: Основи, 1998. 282 с.
17. *Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року.* К., 1997. 80 с.
18. *Кресіна І. О.* Політика і право: проблеми співвідношення // *Правова держава.* 2003. Вип. 14.
19. *Культурологічний словник / За ред.: В. І. Рожка, О. В. Антонюка.* К.: НМАУ, 2011. 464 с.
20. *Литинський В.* Листи до братів-хліборобів. Берлін, 1926. 829 с.
21. *Макмиллан Ч.* Японская промышленная система. М.: Прогресс, 2007. 344 с.
22. *Мороз О.* Україна: шляхи вдосконалення держави. Л., 1998. 218 с.
23. *Мироненко П. В.* Осмислення конфліктологічних підходів у контексті забезпечення стабільності соціально-політичного розвитку // *Політологічний вісник: зб. наук. праць.* К.: Інтас, 2007. Вип. 28. С. 53–58.

24. *Мироненко П. В.* Форма правління: політичні трансформації на зламі століть. К.: ВЦ «Академія», 2014. 220 с.
25. Наука. Влада. Політика / Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Кураса НАН України. ред. кол.: М. І. Михальченко (голова) та ін. К.: Знання України, 2018. 240 с.
26. *Обушний М. І., Коваленко А. А., Ткач О. І.* Політологія: довідник / За ред. М. І. Обушного. К.: Довіра, 2004. 599 с.
27. *Омаров А. М.* Социальное управление. Некоторые вопросы теории и практики. М.: Основа, 1980. 258 с.
28. Політико-правові стандарти ЄС і напрями вдосконалення моделі модернізації сучасної України: наукова записка / Відп. ред. В. П. Горбатенко. К.: Ін-т держави і права ім. В. Корецького НАН України, 2011. 108 с.
29. Політологічний енциклопедичний словник: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К.: Генеза, 1997.
30. Політологічний енциклопедичний словник / Упоряд. В. П. Горбатенко; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. 2-ге вид., допов. і переробл. К.: Генеза, 2004. 736 с.
31. *Пью Д., Хиксон Д.* Хрестоматія: краткое изложение работ признанных авторитетов в теории и практике менеджмента. М.: Изд-во МГУ, 1994. 406 с.
32. *Романов В., Гудік О., Брус Т.* Вступ до аналізу державної політики: навч. посіб. К.: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. 232 с.
33. *Селіванов В.* Предмет дослідження – державна політика // Віче. 2005. № 1. С. 9.
34. *Сидорова К. Г.* Політико-психологічний вимір підготовки та перепідготовки державних службовців в Україні: автор. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата наук з державного управління: 25.00.03. К., 2014. 20 с.
35. *Скрипник В. М.* Інститут державних секретарів і перспективи розвитку виконавчої влади в Україні // Право України. 2001. № 10. С. 16–19.
36. *Скуратівський В. А., Палій О. М.* Основи соціальної політики: навч. посіб. К.: МАУП, 2002. 312 с.
37. *Туленков М., Шайгородський Ю.* Політичне управління в сучасному суспільстві: монографія. К.: Центр соціальних комунікацій, 2011. 218 с.
38. Управління суспільним розвитком: словник-довідник / За ред. А. М. Міхненка, В. Д. Бакуменка; уклад.: В. Д. Бакуменко та ін. К.: Вид-во НАДУ, 2006. 352 с.
39. *Хейвуд Э.* Политология. М., 2005. 621 с.
40. *Шемшученко Ю. С.* Що є право? // Антологія української юридичної думки. У 10 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. К.: Вид. дім "Юридична книга", 2005. С. 34.
41. *Шумпетер И. А.* Капіталізм, соціалізм і демократія. К.: Знання, 1995. 411 с.
42. *Якушик В.* Типологізація держави (словник політичної думки) // Політологічні читання. 1995. № 2. С. 278–281.
43. *Arndt W.* Prawo RP – gdzieżdzie zasada dobra wspienego? // Rzeczpospolita 1989–2009. Zwykepanstwo Polakow? Oszodek Myse: Polityczney / Krakow, 2009. S. 421.
44. *Tocqueville A.* Democracy in America. Library of America, 2004. 941 p.

***Holovaty MF Paradigmatic features of the relationship between politics and law as the basic foundations of the formation of public administration in Ukraine at the present stage of state formation: theoretical and methodological aspect and social practice.***

*Purpose of the research: to present more specific and voluminous specific features of forming a qualitatively new, modern model of public administration in Ukraine. This is not possible without theoretical and practical emphasis on the*

*transformations, modernizations of states and societies in the 21st century, the construction of a new paradigm for the interaction of politics and law, the definition of ways and means of legal constitution of the state, government, and society.*

*The study focuses on the three most fundamental aspects.*

*First. In today's conditions of functioning of the Ukrainian country and society it is necessary to take into account that both political system (country) and civil society (society) are formed spontaneously in many aspects and for many reasons, in the absence of scientifically developed and clearly defined concepts and models, in the situation acute problems, crises, conflicts and even confrontations. In many cases, a compromise must be sought and secured in order to optimize social relations. The right of the creator must take this into account in order to obtain an optimally predicted result.*

*Second. For all the complexity of modernized processes, the legal justification for a new system of public administration in modern Ukraine must still take into account not only the state but also the strategy and tactics of such management. That is, norms of law, changes in such norms must be developed and accepted in the light of not only the status, but also the predicted state, the model of the desired political, sociocultural environment that appears to us (is the ideal, the goal) that we are trying to create. Without this, to determine the optimal paths, means, steps by which such an environment can be created is absolutely impossible. It is too difficult, but without such "flexibility", "adaptability" of the right to the modern and predictable perspective development of the state and society (in sum – the country), it will be extremely difficult, and even impossible, to obtain the desired and expected results.*

*Third. In a democratic development society, the main principles of public administration are:*

- the principle of systematic (public administration aims to ensure and improve the structural and functional unity of the political system);*
- the principle of efficiency and optimality;*
- the principle of information sufficiency, which is related to the intensification of the intensification of information processes in the modern world;*
- the principle of feedback, which implies the creation of a multi-level management structure with continuous control*
- the principle of evolutionism (public administration should be characterized by a gradual, planned character that precedes the sequence of stages and stages of socio-political development;*
- the principle of determining the leading link that determines the qualitative specificity of the political system, which assists its preservation and at the same time dynamic development;*
- the principle of optimal combination of centralization and decentralization of the state.*

*Developing any legal basis for modern public administration should be guided solely by the basic principles of such governance. Then the citizens, the state and society will benefit from it.*

*Fourth. The pro-European vector of development and geopolitical progress of Ukraine provides for the obligatory adaptation of the legislation of Ukraine to the legislation of the European Union, that is, entry into the pan-European legal space.*

<https://doi.org/10.32689/2523-4625-2019-01/57-05-25>

**Надійшла 31 серпня 2019 р.**