



## НАУКОВІ ДИСКУСІЇ

**П. М. Гетьманчук,**  
викладач кафедри педагогіки і соціальної роботи  
Львівського державного університету внутрішніх справ

УДК 354 (477)

### ШЛЯХИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ПОЛІТИЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

*Розглянуто основні риси чинної моделі політичного управління і визначено власну концептуальну позицію щодо стратегічних пріоритетів її трансформації. Основна увага акцентується на законодавчому закріпленні збалансованої моделі політичної влади і створенні сприятливих інституційних умов для формування нової політичної еліти.*

**Ключові слова:** збалансований механізм стримувань і противаг, парламентська модель політичного управління, бікамералізм, авторитарно-олігархічна модель політичного управління, політико-управлінська еліта.

У кризових умовах найбільше стає очевидним той факт, що від системи політичного управління залежать ефективні антикризові заходи. Тому розробка концепцій, орієнтованих на пошук ефективної моделі політичного управління, має теоретичне і практичне значення. У проаналізованій літературі з цієї проблематики знайшли висвітлення питання, що стосуються порівняльного аналізу моделей політичного управління країн Західної, Центральної Європи і пострадянського простору [1; 2; 3; 4]; визначення стратегічних пріоритетів щодо розбудови демократичної моделі політичного управління України [5; 6; 7; 8]; системи факторів формування нової політико-управлінської еліти [9; 10; 11]. Однак ця проблема і надалі залишається актуальною.

Метою дослідження є з'ясування основних атрибутів чинної моделі політичного управління України і визначення власної концептуальної позиції щодо окреслення стратегічних пріоритетів її трансформації.

Для того, щоб дати відповідь на поставлені теоретичні питання, необхідно з'ясувати суть та структуру політичного управління. На нашу думку, політичне управління слід розглядати як цілеспрямований вплив політичної еліти в рамках інститутів політичної влади (здебільшого виконавчої) на суспільство та його складові з метою забезпечення організаційно-правових умов для його функціонування та розвитку. З цієї дефініції випливає, що ефективне політичне управління передбачає сучасну інституційну систему, максимально наближену до параметрів свободи, і



сучасну політичну еліту, здатну приймати рішення відповідно до глобальних викликів. Інституційна система політичного управління на державному рівні включає інститути глави держави, уряду, представників держави на регіональному рівні, а також інститути, які здійснюють керівництво парламентом: голови та заступники голови парламенту, окремі палати, партійні фракції, парламентські комісії або комітети.

У трансформаційних суспільствах (у цьому випадку йдеться про посткомуністичні суспільства) формувалися різні моделі політичного управління [6; 12; 13]. Серед посткомуністичних країн можна виділити такі типи: ліберально-демократичне — в країнах, у яких політичні еліти успішно проводили трансформацію; авторитарно-олігархічне — в країнах із поступовими, половинчастими і частковими трансформаційними заходами.

Зокрема в Україні сьогодні відбувається активний процес формування нового типу політичного управління, що відображається у формуванні системи органів місцевого самоврядування, запровадженні інституту президентської влади та наявності стримувань і противаг.

Політичне управління в Україні характеризується як відносно стабільним, проте воно ще не має належного досвіду самостійного функціонування, а лише деякі елементи регіоналізації та децентралізації, здійснює не весь комплекс функцій, які є необхідними для нормального функціонування суспільства.

Свідченням цього процесу є низькі показники розвитку України у світових рейтингах [14].

А тому для побудови сучасної моделі політичного управління необхідно створити сприятливі інституційні умови [7, с. 17–34].

На наш погляд, з точки зору запровадження ефективної політичної моделі управління, необхідно створити парламентську республіку із двопалатним парламентом. Таку думку розділяють деякі політологи та соціологи, зокрема Є. Головаха [15].

Для побудови такої конструкції парламентської форми правління, на нашу думку, доцільно використати низку концептуальних положень, сформульованих у конституційних проектах, а також досвід країн Центральної Європи — членів ЄС і Грузії, які закріпили аналогічну модель державного правління [7; 16; 17; 18].

Вагомим кроком на шляху удосконалення українського парламентаризму загалом і політичного управління зокрема повинно стати конституювання бікамералізму (двопалатності). Це забезпечить гармонізацію національних і регіональних інтересів за рахунок рівного представництва у Верхній палаті (від кожного регіону); підвищення якості депутатського складу за рахунок ротации двох палат, яка відбуватиметься кожних два роки на половину; удосконалення законодавчого процесу шляхом погодження спірних законодавчих проблем між представниками обох палат; створення збалансованого механізму розподілу повноважень між двома палатами, згідно з яким Нижня палата буде відповідати за формування уряду і державні фінанси, а Верхня — за формування суддівського корпусу, а також вищих посадових осіб правоохоронних органів і ЗСУ.

Ефективність уряду до певної міри залежить від статусу і повноважень Прем'єр-міністра як топ-менеджера у парламентській та змішаній формах державного управління. З цієї точки зору, заслуговує на увагу класифікація голів уряду за масштабом їх впливу на процес урядової діяльності, запропонована Дж. Сарторі [19, с. 98]. Виходячи із цієї класифікації, найбільш сильні повноваження голови уряду притаманні Вестмінстерській моделі. Проте в українській версії парламентської моделі правління недоцільно наділяти голову уряду правом розпуску Нижньої палати за санкцією глави держави, оскільки ця функція є прерогативою президента. Крім цього, в Україні на найближчу перспективу не сформується така сильна партія, яка здатна самостійно сформувати уряд. Проте Прем'єр-міністра можна було б наділити правом призначати та



звільняти міністрів, керівників органів центральної виконавчої влади, які не входять у Кабінет Міністрів України.

Важливим стримуючим фактором для можливих зловживань з боку виконавчої влади загалом і уряду зокрема є парламентська опозиція. Вона не тільки опонує уряд з приводу реалізації власної урядової стратегії, але і висуває альтернативні варіанти суспільних перетворень. Крім цього, вона забезпечує в основному парламентський контроль над органами політичного управління. В Україні слід законодавчо закріпити статус опозиції, суть якого полягає в такому: партія, яка не увійшла в урядову коаліцію і є найбільшою за кількістю мандатів, отримує право на формування опозиції.

Найбільш досконала модель політичного управління не буде ефективною без відповідного культурного рівня політичної еліти і лідерів. Політичні еліти на чолі з політичними лідерами створюють нові інститути й управляють ними. Варто додати, що еліти і лідери є продуктом попередніх інститутів і культурних традицій, у рамках яких вони були сформовані. У цьому випадку йдеться про трансформаційні еліти, якими називають ті групи, які здійснюють перетворення в рамках відповідних моделей транзиту. Трансформаційний потенціал еліт характеризує їхню здатність проводити реформи, внаслідок яких відбувається перехід до нової моделі суспільства політичної та економічної системи. Цей потенціал включає організаційну сконсолідованість як відповідну форму політичної організації; масову мобілізацію як своєрідну народну підтримку еліт під час президентських чи парламентських виборів. Моделі трансформаційних політичних еліт можна класифікувати за їхнім вибором трансформаційної парадигми і трансформаційними результатами. Відповідно до цього виділяємо такі еліти: ліберально-реформаторську; номенклатурно-бюрократичну; олігархічну.

Теоретичні моделі та практика масштабних світових трансформацій дає можливість сформулювати елітарні та лідерські риси, які необхідні на сучасному етапі [20; 21]. Сучасна еліта повинна володіти високими інтелектуальними, моральними та вольовими якостями для того, щоб сконсолідувати суспільство навколо прогресивних ідей та цінностей, у рамках яких можна дати відповідь на глобальні виклики.

Вагомим фактором на шляху трансформації посткомуністичної еліти і лідерства є скасування номенклатурних привілеїв і пільг, успадкованих від попереднього комуністичного режиму і частково модифікованих зараз.

Крім скасування названих привілеїв і пільг, необхідно також забезпечити правові механізми відокремлення бізнесу і політики. Ця проблема вперше була сформульована у теоретичному плані М. Вебером, який переконливо довів, що в країнах, де існує традиційна та харизматична легітимність, має місце зв'язок політики і бізнесу [22, с. 648–658], тобто верхівка, яка володіє владою, має доступ до контролю над природними і фінансовими ресурсами. Найбільше ця риса, як свідчить досвід історії, була притаманна феодальному суспільству, а на сучасному етапі — олігархічному. У рамках цього суспільства як на пострадянському просторі, так і в країнах Африки та Близького Сходу політика розглядається як надзвичайно прибутковий бізнес. Тут переважає не підприємницький талент, а владний статус, наближення до пануючого клану. Без здійснення відокремлення бізнесу і політики неможливо трансформувати як політичні інститути, так і політичну еліту. Якщо узагальнювати практику демократичних країн, то вирішення цієї проблеми передбачає такі напрями: обов'язкове розміщення в офіційних друкованих та електронних ЗМІ декларацій про доходи і майно посадових осіб, а також декларацій про передачу своєї власності в управління відповідним фінансовим інститутам на період виконання ними службових чи депутатських повноважень; встановлення прогресивного податку на доходи (зарплату, дивіденди, відсотки від депозитів) та майно (нерухомість, землю, престижні об'єкти нерухомості, спадщину) фізичних і юридичних осіб.



Важливим фактором забезпечення ефективності політичного управління є розвинуте громадянське суспільство. Теорія та історичний досвід показує, що проблеми становлення правової держави, політичних інститутів розвинутої демократії та громадянського суспільства перебувають у прямо пропорційній залежності. Тому для здійснення успішних посткомуністичних трансформацій важливо законодавчо закріпити ті інститути, які в першу чергу стимулюють громадську активність та вплив громадських інститутів на процес прийняття політичних рішень. До них можна віднести інститути прямої демократії, легальне лобювання громадськими організаціями різноманітних суспільних інтересів, забезпечення незалежної громадської експертизи проектів політичних рішень, доступу громадян до публічної інформації. У структурі громадянського суспільства вирішальну роль відіграють такі інститути, як вільні ЗМІ та автономні університети, які покликані забезпечити формування як інтелектуальної, так і політичної еліти, а також критично мислячу частину електорату.

Модель політичного управління України, яка сформувалася в середині 90-х рр. ХХ ст., перебуває на початку свого становлення, а тому їй важко здійснювати суспільні перетворення і розв'язувати сучасні проблеми відповідно до глобальних викликів. Для трансформації чинної моделі політичного управління необхідно законодавчо закріпити збалансовану модель державної політичної влади і створити сприятливе інституційне середовище для формування нової політико-управлінської еліти. У першому випадку йдеться про необхідність конституційного закріплення парламентської республіки із двопалатним парламентом, в іншому — розмежування бізнесу і влади, стимулювання громадської активності як потужного засобу впливу на процес прийняття політичних рішень.

#### Список використаних джерел

1. Романюк, А. С. Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи [Текст] : [монограф.] / А. С. Романюк. — Львів : ЛНУ імені І. Франка, 2007. — 391 с.
2. Гелей, С. Д. Політико-правові системи світу [Текст] : [навч. посіб.] / С. Д. Гелей, С. М. Рутар. — К. : Центр учбової літератури, 2012. — 346 с.
3. Вахудова, А.-М. Нерозділена Європа. Демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму [Текст] / А. М. Вахудова [пер. з англ. Тараса Цимбала]. — К. : Києво-Могилянська академія, 2009. — 379 с.
4. Ляшенко, Т. Інститут президентства в країнах Центральної Азії / Т. Ляшенко [Електронний ресурс] Український центр політичного менеджменту. — URL : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=61&c=1347>.
5. Рутар, С. М. Сучасні проблеми модернізації політичної системи України [Текст] / С. М. Рутар // Вісник Львівської комерційної академії. Серія "Гуманітарні науки". — № 7. — Львів : Вид-во ЛКА, 2009. — С. 109–114.
6. Рутар, С. М. Україна в контексті посткомуністичних трансформацій / С. М. Рутар // Вісник Львівської комерційної академії. Серія — гуманітарні науки. Вип. 10 / Львівська комерційна академія. — Ювілейний збірник на пошану Степана Гелея. — Львів, 2011 [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vlca\\_Gum/2011\\_10/53.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vlca_Gum/2011_10/53.pdf)
7. Якою могла бути українська Конституція. Проекти громадянського суспільства / ШПА при НаУКМА, УНЦПД, КВУ : за заг. ред. Н. В. Линник. — К. : Лікей, 2008. — 64 с. [Електронний ресурс] Школа політичної аналітики. — URL : <http://www.spa.ukma.kiev.ua/konst/files/constitution.pdf>.
8. Янішевський, С. О. Конституція в незалежній Україні: 20 років розвитку та механізмів подальших змін [Текст] / С. О. Янішевський, І. С. Сало, В. М. Яблонський // Стратегічні пріоритети. — 2011. — № 2. — С. 7–16.
9. Коротков, О. Контреліта України в контексті електорального процесу [Текст] / О. Коротков // Політичний менеджмент. — 2012. — № 1/2. — С. 88–96.
10. Лопушинський, І. Формування української політико-правової еліти: сучасний погляд на проблему / І. Лопушинський // Актуальні проблеми державного управління. № 1 (37) /



- 2010 [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Ardu/2010\\_1/doc/1/03.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2010_1/doc/1/03.pdf).
11. Пірен, М. Політико-управлінська еліта України — носій національної ідеї / М. Пірен // Психологія і суспільство. — 2012. — № 1 (47). — С. 21–26 [Електронний ресурс] Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. — URL : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/psis/2012\\_1/piren.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/psis/2012_1/piren.pdf)
  12. Лейпхарт, А. Конституционные альтернативы для новых демократий [Текст] / А. Лейпхарт // Политические исследования. — 1995. — № 2. — С. 135–146.
  13. Романюк, О. Моделі посткомуністичних трансформацій / О. Романюк [Електронний ресурс] Український центр політичного менеджменту. — URL : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=58&c=1236>.
  14. Підсумки — 2012: Україна у світових рейтингах. [Електронний ресурс] Zaxid.net. — URL : [http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?pidsumki2012\\_ukrayina\\_u\\_svitovih\\_reytingah&objectId=1274445](http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?pidsumki2012_ukrayina_u_svitovih_reytingah&objectId=1274445).
  15. Головаха, Є. Італія за 50 років пережила 56 розпусків парламенту, українці не гірші / Є. Головаха [Електронний ресурс] УНІАН. — URL : <http://www.unian.ua/news/278555-golovaha-italiya-za-50-rokiv-perejila-56-rozpuskiv-parlamentu-ukrajintsi-ne-girshi.html>.
  16. Срочно! Проект Конституции Виктора Ющенко [Електронний ресурс] Главред. — URL : <http://glavred.info/archive/2009/03/31/121254-9.html>.
  17. Конституції нових держав Європи та Азії [Текст] / упоряд. С. Головатий. — К. : Право, 1996. — 544 с.
  18. Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. [Электронный ресурс] freedominfo.org. — URL : [http://firussia.webege.com/countries/georgia/constitution/Georgia\\_constitution.html](http://firussia.webege.com/countries/georgia/constitution/Georgia_constitution.html).
  19. Сарторі, Д. Порівняльна конституційна інженерія: Дослідження структур, мотивів і результатів [Текст] / Д. Сарторі. — [пер. з 2-го англ.]. — Львів : Артек, 2001. — 224 с.
  20. Норгаард, О. Економічні інституції та демократична реформа: порівняльний аналіз посткомуністичних країн [Текст] / О. Норгаард / пер. з англ. М. Козуба та А. Галушки. — К. : Ніка-Центр, 2007. — 424 с.
  21. Пшеворський, А. Демократія і ринок. Політичні й економічні реформи в Східній Європі і Латинській Америці [Текст] / А. Пшеворський. — К. : Смолоскип, 2005. — 1108 с.
  22. Вебер, М. Избранные произведения [Текст] / М. Вебер : [пер. с нем.] / сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайдаренко. — М. : Прогресс, 1990. — 808 с.

Надійшла до редакції 20.01.2013

**Гетманчук П. М. Пути трансформации системы политического управления на современном этапе развития Украины**

*Рассмотрены основные черты действующей модели политического управления и сформулированы собственную концептуальную позицию относительно стратегических приоритетов ее трансформации. Основное внимание акцентируется на законодательном закреплении сбалансированной модели политической власти и созданию благоприятных институциональных условий для формирования новой политической элиты.*

**Ключевые слова:** сбалансированный механизм сдержек и противовесов, парламентская модель политического управления, бикамерализм авторитарно-олигархическая модель политического управления, политико-управленческая элита.

**Hetmanchuk, P. M. Transformation Ways of Political Management System at the Present Stage of Development of Ukraine**

*The main features of the current model of political governance are considered in the article, their own conceptual position on the strategic priorities of its transformation is formulated. The main attention is paid to the legislative embodiment of balanced model of political power and the creation of the enabling institutional conditions for the formation of new political elite.*

**Keywords:** mechanism of checks and balances, the parliamentary model of political governance, bicameralism, authoritarian-oligarchic model of political governance, political and administrative elite.