

**Корнієнко В. О.**

*(Вінницький національний технічний університет),*

**Добіжа В. В.**

*(Вінницький навчально-науковий інститут економіки Тернопільського національного економічного університету)*

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ВЛАДНОЇ ЕЛІТИ В ПРОЦЕСІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИЙНЯТТЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ**

*Досліджено процес пошуку оптимальної моделі прийняття політичних рішень для забезпечення ефективного функціонування і прийнятність державної політики та управління, незалежно від політичної кон'юнктури та особистих амбіцій суб'єктів даного процесу.*

**Ключові слова:** владна еліта, політична культура, політичні рішення.

Проблемами адекватного забезпечення управлінських рішень різного рівня останнім часом (особливо у 90-і роки ХХ — на початку ХХІ століття) займаються такі зарубіжні вчені як Б. Гогвуд, Л. Ган, Т. Дай, В. Данн, Д. Дерлоу, Г. Колбеч, Г. Лассуелл, Л. Пал, В. Парсонс, М. Рамеш, Г. Саймон, Т. Сваті, М. Ендоус, Р. Стенсфілд, Ч. Ліндблом, А. Етціоні, І. Дрор, Д. Веймер, Е. Вайнінг та інші. На основі аналізу праць зазначених вчених розглянуті визначальні характеристики державного управління, аналізу публічної політики, аналіз мега- та мезорівнів прийняття політичного рішення, поведінка суб'єктів в процесі вироблення рішень та діяльності основних суб'єктів втілення державної політики.

Чимало вітчизняних авторів також приділили свою увагу розробленню теоретико-методологічних засад аналізу державної політики. В їх числі: В. Бакуменко, А. Баронін, О. Валевський, В. Горбатенко, О. Дем'янчук, Л. Ільчишин, О. Кілієвич, Б. Кухта, А. Пойченко, Г. Почепцов, В. Ребкало, С. Телешун, В. Тертичка, О. Шаян, А. Яременко; а також російські вчені: А. Дегтярьов, Л. Сморгунов, А. Соловйов. Дані дослідження допомогли сформувати цілісну картину феномена політичних рішень як особливого предмету політичного аналізу.

Як зазначає російський політолог А. Соловйов, вперше термін “прийняття рішень” з'явився в 30-ті роки ХХ століття для характеристики децентралізації соціальних та організаційних процесів у працях Ч. Бернарда, Е. Стіна та інших американських вчених. Саму теорію прийняття політичних рішень можна визначити за А. Дегтярьовим, як політико-управлінську науку, яка вивчає на мультидисциплінарній основі механізми та закономірності публічно-державної політики, а також займається розробкою принципів і методів підготовки, прийняття та реалізації державних рішень, що встановлюють політичний курс, у проблемних ситуаціях

для науково-інтелектуального забезпечення ефективності державного управління[1, 62].

Центральне питання теорії прийняття політичних рішень пов'язане із владними відносинами: що і яким шляхом в результаті тих чи інших рішень отримують ті, що панують, і ті, що підкоряються. Тобто в даному випадку можна говорити про співвідношення понять “еліта — громадяни”. З іншого боку, демократія участі визначає політичну участь як один з найважливіших елементів політичної системи та передбачає існування багатьох каналів впливу на процес ухвалення політичних рішень на центральному, місцевому і регіональному рівнях. На думку Н. Ротар, її механізми і процедури не виникають самі собою, а є результатом свідомої діяльності суб'єктів громадянського суспільства, спрямованої на формування культури політичної участі [2]. Отже, для становлення демократії участі мають докладати постійних зусиль як громадяни, так і представники владної еліти.

Безумовно, що масштаб і характер політичних рішень залежить від того, як функціонує система “держава – громадянське суспільство”, оскільки тільки останнє спроможне сформувати орієнтації на використання громадянами діалогових форм політичної участі. В цілому можна говорити про чотири форми діалогу між владною елітою і громадянами.

Перша передбачає використання владною елітою традиційної стратегії взаємодії з громадянами, яка ґрунтується на наданні останнім мінімуму інформації про перебіг процесу ухвалення політичних рішень, а також повністю заперечує їх суб'єктність в процесі формування політичного порядку денного.

Друга форма — обмежений діалог, коли владна політична еліта погоджується приймати пропозиції від громадян, проте не реагує на них. Прикладом може бути референдум 2000 року.

Третя форма передбачає відкритий діалог між елітою і громадянами, проте остаточний вибір пріоритетів залишається за політичною елітою.

Четверта форма обумовлює принципи спільного користування інформацією, тому громадяни є рівними з політичною елітою суб'єктами політичного процесу, а їх пропозиції мають таку ж вагу, як і пропозиції влади.

Слід констатувати, що в Україні у повному обсязі реалізовано лише першу форму діалогу і робляться спроби опанувати другу. Однак нестабільний характер взаємодії між основними сегментами владної еліти, намагання тримати все під власним контролем не дозволяє їй обирати більш розкриті варіанти політичних стратегій у взаємодії з громадянами. Тому це й поширює серед громадян тенденції до абсентеїзму, поглиблення кризи довіри до інститутів влади і зростання ймовірності її делегітимації.

Разом із тим, останню форму діалогу в українській політичній практиці можна розглядати в контексті стратегії партнерства між політичною елітою і громадянським суспільством. Вона передбачає, що політична еліта буде інформаційно відкритою, пояснюватиме свою політику і рішення, забезпечуватиме відкритість, доступність та підзвітність органів влади

для громадян, буде консультуватися з ними, вести і розвивати діалог з громадськістю. У свою чергу, інститути громадянського суспільства братимуть активну та ініціативну участь у процесі вироблення урядової політики, формуванні та функціонуванні механізмів громадського контролю [3, 8].

Приймаючи рішення, представникам еліти необхідно врахувати, що індивіди, як головні агенти політичного процесу, прагнуть максимізувати свої вигоди і мінімізувати свої втрати. Тут якраз і криється суперечність, оскільки, згідно з економічним підходом У. Нісканена, “бюрократичні структури діють майже так само, як ринкові організації, які намагаються розширити зону свого впливу і приймають рішення про найбільш вигідне розміщення ресурсів”. Як наслідок, “рішення, які приймаються в державному секторі, носять затратний і екстенсивний характер і нерідко відображають інтереси лише самої бюрократії”. У зв’язку з цим, особливо за умов недосконалого контролю з боку громадянського суспільства за діями влади, може виникати розрив між орієнтованими на майбутнє прагненнями населення та еліти [4, 204].

Тому слід, на нашу думку, погодитися із представниками сучасної англійської політичної психології, які проблему специфіки політичного рішення обумовлюють особливостями політичної культури. Зокрема, Р. Роуз вбачає в політичному рішенні стабілізуючий фактор, спроможний при відповідному застосуванні гальмувати небажані модерністські тенденції. В такому трактуванні політичне рішення розглядається як інструмент розповсюдження та підтримування традиційних, консервативних цінностей, вірувань, емоцій і як інструмент їх регулювання. Іншими словами, у рішеннях поряд з регуляторною функцією спостерігається функція охорони та обмеження у сфері культури та моралі [5].

Д. Ронг виділяє такі характеристики політичного рішення як інтенціональність, ефективність, асиметрія та рівновага. Також цей автор вважає, що рішення — це прояв сили, маніпуляції і авторитету влади.

Структура політичного рішення складається з незмінних елементів та зв’язків, що дозволяють розглядати політичне рішення як процес. Аналіз точок зору різних зарубіжних та вітчизняних авторів дозволяє подати цю структуру таким чином:

1. Оцінка ситуації суб’єктом державної влади.
2. Виявлення проблеми в об’єкті влади, в структурі суб’єкта влади (саморефлексія).
3. Постановка проблеми в законодавчому порядку.
4. Розробка проблеми експертами.
5. Вибір мети та засобів її досягнення.
6. Обговорення та прийняття законодавчого акту [6].

Якщо ж говорити про механізм підготовки і прийняття політичних рішень, то відбувається конкретизація елементів структури через введення обов’язкових значимих факторів: інформації, рівнів рішення, груп тиску, перекладу рішень на юридичну мову, боротьба більшості та опозиції, роль

лідера та інші. Таким чином, прийняття політичних рішень — це сукупність дій різних суб'єктів із свідомою постановкою і досягненням цілей у сфері державного управління. Для того щоб повніше розкрити суть політичних рішень, необхідно розкрити їх характерні ознаки.

Так, за Ю. Тихомировим до основних ознак політичних рішень належать: спрямованість на вирішення проблем державного рівня, прийняття вищими або центральними органами державної влади, оформлення у вигляді нормативно-правових актів, програмно-цільових документів (програм, проектів, концепцій, сценаріїв, планів) та організаційно-розпорядчих рішень (доручень, штатних розписів і структур, інструкцій тощо), належність до державно-управлінських відносин (що є одночасно їх елементами), формування на їх основі державно-управлінських впливів, обов'язковість для виконання всіма зазначеними у них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами влади, першочерговість забезпечення відповідними ресурсами [7, 34].

Сучасні українські науковці досліджують і намагаються структурувати алгоритм політичного рішення, що являє собою систему методик, які задають послідовність дій з метою отримання тієї чи іншої сукупності вихідних даних певного результату. В. Горбатенко в даний алгоритм включає наступні етапи:

По-перше, уточнення об'єкта політичного рішення. Цей етап передбачає визначення суб'єкта спрямованості рішення, що приймається з виявленням тих, кому дане рішення вигідне, та його можливих опонентів. Таке визначення необхідне насамперед з огляду на можливі труднощі щодо проходження рішення.

По-друге, виявлення незадоволених інтересів і недоліків. Передбачає врахування бажань учасників політичного рішення, що включає відповідну корекцію змісту та динаміки його впровадження. З'ясування недоліків передбачає знаходження слабких місць у структурі політичного рішення і переорієнтацію зусиль у потрібному напрямку.

По-третє, визначення кінцевої мети. Приймаючи політичне рішення, слід визначити, якого роду втілюється мета з точки зору впливу на об'єкт — стратегічна, тактична чи оперативна. Необхідно також уточнити часові параметри втілюваної мети (довгострокова, середньострокова, короткострокова). Визначаються також пріоритетність інтересів, що потребують задоволення, обов'язковість чи необов'язковість для різних учасників політичних подій, набір засобів для її реалізації. Надзвичайно важливим є узгодження своїх цілей і засобів їх реалізації з цілями і засобами інших учасників політичних подій.

Створення механізму реалізації рішення передбачає персональну відповідальність призначених осіб за його виконання, чітко визначені джерела фінансового, матеріального та іншого забезпечення, координацію роботи механізму реалізації даного рішення з роботою інших механізмів політичної культури, постійний контроль за ходом виконання.

Специфіка даного виду проблем полягає у тому, що кількість активних учасників процесу прийняття рішень тут, як правило, обмежена, що значно

спрощує ідентифікацію проблемної ситуації та інтенсифікує протікання етапу узгодження інтересів. Такими рішеннями держави опікуються в першу чергу. У той же час деякі внутрішньодержавні проблеми можуть чекати на своє вирішення значно триваліший термін. До них належать проблеми соціально-політичного характеру. Процес боротьби за прийняття політичного рішення має складну системну структуру, опис якої дає змогу визначити суб'єкт прийняття політичного рішення.

Суб'єкт прийняття рішення має формальну (офіційну) й неформальну (неофіційну) частини. Офіційна частина складається із законодавчої та виконавчої влади і функціонує за формальними правилами. Неофіційна частина складається із зацікавлених лобіюючих груп, які можуть бути плюралістично багатоплановими або централізовано корпоратизованими.

Загальна економічна криза створює умови, в яких найбільш сильним і помітним для влади є тиск економічно важливих елітних груп суспільства на прийняття політичних рішень. Наприклад, як відомо, помітно вплинули свого часу на законодавчу й виконавчу владу шахтарські страйки, організовані та спрямовані страйкками. Ця сила тиску виникла стихійно, без попереднього політичного планування, без свідомих політичних цілей. Страйкками шукали свою політичну позицію, про що свідчило їх блокування з політичними партіями. Так, шахтарські страйкові комітети Донецької області вийшли на вибори 1994 року у блоці з ліберальною партією. Страйкками стали суто зовнішньою силою тиску на парламент, оскільки не мали своїх представників у ньому. Отже, в даному випадку не варто говорити про класичну “зацікавлену групу”.

Інша, найбільш зацікавлена елітна група в Україні — це директорсько-адміністративний корпус, представлений у парламенті безпосередньо господарниками і депутатами, що до них приєдналися чи симпатизують. Сьогодні тільки ця група істотно визначає політичні й економічні рішення влади з моменту проголошення незалежності України. Досить широко представлена в парламенті група господарників, яка здійснює зовнішній силовий тиск на владу щодо прийняття політичних рішень. Це, насамперед, директорський корпус, який підтримують колективи підприємств, посадові й господарські представники, пов'язані неформально особистими зв'язками й відносинами з господарниками. Ця група досить багата, щоб заплатити за роботу юристів, політологів, економістів, тобто вона може забезпечити себе системою знань і документів, необхідною для парламентської роботи. Та часто брак політичного професіоналізму в цій групі призводить до інтуїтивних пошуків вигідних для себе політичних рішень, а це, в свою чергу, викликає коливання їх позиції. Звідси схильність до частих переголосовань у Верховній Раді.

Третя група — це національно-демократична опозиція. Вона представлена в парламенті й може здійснювати тиск через суспільство (наприклад, відомі протести студентів біля Верховної Ради), підтримується національно-демократичними й націоналістичними партіями та рухами.

Нині ситуація з формуванням та впливом зацікавлених груп на політичні рішення в Україні ближча до англійського трипартизму, ніж до лобізму. Маємо три елементи трипартизму, які постійно рухаються до погодженої централізації дій. Зацікавлена група господарників (уряд фактично формується цією групою), промислові профспілки і страйкові комітети, які у всьому світі поступово дерадикалізуються й готові співпрацювати з владою за право участі у виробленні ключових політичних та економічних рішень. Однак сучасна специфіка цього можливого українського трипартизму зумовлюється формою власності, яку представляють промисловці-господарники. Державна власність великої кількості підприємств України ставить уряд у значно більшу залежність від груп тиску, ніж в Америці чи Англії. Та очевидно, що процес прийняття політичних рішень в Україні більшою мірою контролюється групою господарників.

Ще однією формою тиску на процес прийняття політичних рішень в Україні є регіональний тиск на центр. Історично сформовані економіко-географічні центри України — це завжди зосередження інтересів великих спільностей людей. Потреби і інтереси спільностей міст, районів інтегруються в загальнонаціональні точки зору, позиції. Політичні орієнтири в різних регіонах настільки нетотожні, що вплив політичних партій та рухів в Україні регіоналізований. У регіональних спільностях формується самостійний погляд на політику центру і, відповідно, своє розуміння правильності рішень. Понад те, в регіонах рішення приймається раніше, ніж це зробить центр, і з позицій вже прийнятого рішення регіони починають здійснювати тиск на нього. Прийняття рішення локальними спільностями ставить перед дослідником дві проблеми: 1) як рішення приймається, тобто наскільки легальний його механізм; 2) чи представляє рішення якусь загальну точку зору всієї спільності, що є важливою умовою істотної чи уявної єдності регіону в ході тиску на центр.

Рішення приймається в спільностях не більшістю їх членів через референдуми або систему громадського контролю, а міською владною елітою, яка в наші дні складається часто з державних службовців та професіоналів, що знаходяться під опосередкованим контролем економічних груп. Доцільно погодитися з цією точкою зору, тим більше, що влада традиційних еліт у регіональних спільностях значна, а процес прийняття рішень не є легальним.

Точка зору, яка виражається міською елітою, представляє ціннісні орієнтири локальної спільності. Це здійснюється через непрямий контроль дій еліти економічними групами: господарники, підприємці, більшість яких залежні від господарників, тіньові економічні групи, діяльність яких базується на існуючих у регіоні господарсько-правових механізмах. Ці економічні групи здійснюють господарське забезпечення спільності, підтримують загальну економічну стабільність. Економічні групи інтегрують і впорядковують поведінку й систему переваг населення регіону. Саме вони, неявно орієнтуючи управління на свою користь, дають змогу приймати

рішення нелегальним шляхом і при цьому мають якщо не підтримку, то щонайменше невідкрите незадоволення населення регіону.

Таким чином, на рівні локальної спільноти (міста, району, селища) міська еліта й лідери економічних груп формують і впорядковують політичні орієнтири населення, виражають їх рішення, які підлягають легальному обговоренню. Часто ці рішення начебто не підлягають і офіційному розгляду. Тоді створюється враження стихійного руху мас “за” або “проти” дій центральної влади.

Такі значні регіональні центри тиску в Україні, як Львів на Заході, Севастополь у Криму, Луганськ, Харків, Донецьк у Східній Україні, а також Київ, наче візуально натискаючи на центральну владу, впливають на прийняття політичних рішень в сучасній Україні. Формування змісту регіонального тиску може розглядатися в системі відносин “центр регіону — периферія регіону”. В центрі регіону формуються політичні, економічні, культурні ідеї, те, що становить ідеологію регіону, котра в завершеному вигляді виступає як регіональний патріотизм.

Через регіональний патріотизм населення регіону усвідомлює себе географічно й ідеологічно особливою частиною в єдиній державі. Ціннісна система, що сформована регіональною ідеологією, впливає на усвідомлення індивідами державного патріотизму, розуміння та прояв якого коригується усталеними регіональними уявленнями. Матеріалізація регіональних ідеологій на політичному рівні проявляється як тиск на центральну владу з метою наблизити політику центру до інтересів регіону. Саме це ми спостерігали на президентських виборах 2004 року, коли фактично вся Україна за своїми політичними уподобаннями та цінностями була поділена на Схід, Захід і Центр.

Проблема регіонального тиску на прийняття центром політичного рішення має для України велике значення, тому що тлумачення сучасної політики України багато в чому відрізняється в різних регіонах, якщо не сказати, що є прямо протилежним. Масовість демонструється через збір підписів, численні листи, дзвінки, телеграми в центр. Прикладом цьому можуть бути намагання місцевої владної еліти провести референдуми в різних частинах країни щодо вступу до НАТО, чи визнання російської мови другою державною. Єдність часто демонструється теле- і радіорепортажами з підприємств, селищ, мітингів та демонстрацій.

Рішучість намірів еліт краще розуміється центром, коли мова заходить про загрозу страйку чи його початок. Це дуже поширена й дієва сьогодні в Україні форма тиску. Забезпечення єдності й рішучості — обов’язок локальних еліт і міських економічних груп при координації з боку регіонального центру. Дослідження процесу прийняття політичних рішень в Україні повинне враховувати групові й регіональні тиски як один з важливих формотворчих чинників, що впливають на діяльність політичного центру.

Проблема неформального впливу політика на прийняття рішень може розглядатися як проблема індивідуального впливу. Індивідуальний вплив може базуватися на груповому тиску, тобто впливає лідер через організацію

ресурсів групи. З іншого боку, індивідуальний вплив лідера, навіть спираючись на групу, є результатом мобілізації його індивідуальних ресурсів. До індивідуальних ресурсів впливу слід віднести репутацію, особисту репрезентабельність, мистецтво переконування, поінформованість, інтелект, вміння слухати й аналізувати. Прикладом цьому сьогодні може служити лідер свого однойменного блоку Ю. Тимошенко, яка “оптимізувала” розпуск Верховної Ради V скликання через здачу депутатами своїх мандатів [8]. Індивідуальні ресурси даються великим політичним досвідом та авторитетом політика. Безумовно, індивідуальний вплив відіграє певну роль у процесі прийняття рішення, але розглядати його як системоутворюючий чинник, що перебиває за значенням або прирівнюється до боротьби більшості й опозиції, групового й регіонального тиску як чинник зміни формальних механізмів проходження або прийняття рішень, не слід. Індивідуальний вплив більш істотний для внутрішньогрупових рішень. Проявляючись зовні, він скоріше є основою для підозри в корупції та політичному компанійстві. Мистецтво індивідуального впливу лідера може значно посилити груповий тиск, коли лідер вміло поєднує індивідуальні й колективні ресурси влади. Складність формалізації феномену індивідуального впливу пояснюється тим, що вміння, мистецтво впливу залежить від харизматичних, ірраціональних характеристик.

Раціональність легально-демократичної влади передбачає залежність прийняття політичного рішення не тільки від політичних інтересів різних сил, а й від держави в цілому. Існує ряд неполітичних залежностей, які можуть впливати на прийняття рішення. Сюди доцільно віднести економічні, культурні, релігійні та інші причини. Тобто можна говорити про цілу систему неполітичних залежностей. Вони можуть зупинити або гальмувати процес прийняття рішень.

Проблема фінансування пов’язана з лобізмом і реалізацією інтересів груп, які можуть грати “за” і “проти” рішення. Але істотним є і сам факт залежності політичного рішення від економічної раціональності держави. Наш парламент не може поки що похвалитися точним розрахунком в фінансовому забезпеченні прийнятих рішень, що часто є причиною невиконання найнеобхідніших рішень.

Культурна залежність існує як факти соціальної емпірії, що заважають реалізації політичної раціональності. Тут йдеться насамперед про суспільні традиції, які з точки зору раціоналізму постають як консервативні й потребують змін, але ці зміни не залежать від законодавства, а розвиваються та змінюються самостійно. Наприклад, “Закон про мову” повільно і без бажання реалізується на Східній Україні не тому, що тут масово бажують порушувати закони, а тому, що існує мовна традиція. Фермерство повільно приживається не тільки тому, що слаба економічна база, а й тому, що склався соціально-організований сільський побут, для якого фермерство сьогодні антитрадиційне, якби не хотілося іншого політикам та економістам.

Безумовно, основою стабільного функціонування політичної еліти як суб’єкта прийняття рішень є пропорційне поєднання легітимності й



законності як характеристик його діяльності, так і суспільної оцінки цієї діяльності.

Причина суспільної неефективності сучасної української політичної еліти, на думку Ю. Якименка та І. Жданова, “не у відсутності знань і вмінь, а в тому, що вона не має потреби брати до уваги інтереси суспільства”. Дійсно, така потреба може диктуватися або моральними засадами еліти, або дієвими механізмами її політичної відповідальності, або тиском самого громадянського суспільства. Двох останніх чинників в Україні поки що немає. А мораль колишньої номенклатури та нової буржуазії такої чесноти, як служіння суспільству, не передбачає. Підтвердженням цьому є низький рівень довіри до органів влади. Так, у 2004 р. Верховній Раді і Кабінету Міністрів довіряло ледь більше 7% громадян, Президенту Л. Кучмі — близько 11% проти 60% тих, хто не довіряє. Найбільш корумпованими органами громадяни вважають саме органи державної влади, фіскальні органи, органи правопорядку та суди. А серед груп, які відіграють значну роль у житті українського суспільства називаються насамперед мафія та злочинний світ — 40,2 % опитаних, лише потім підприємці та бізнесмени — 27,0 % та чиновники — 23,6 % опитаних [9].

Парламентські вибори 1998, 2002 рр. та президентські 2000 і 2004 рр. продемонстрували широке використання злочинних засобів впливу на рішення виборців, відверте спотворення результатів волевиявлення через тотальне застосування адміністративного ресурсу, маніпулювання рішеннями судів, залучення фіскальних органів. “Але нинішня “коаліціада” — це щось абсолютно особливе, — зауважує М. Самсонов. — Бал правлять “хотюнички”. Навіть інстинкт самозбереження вже практично не працює. Здавалося б, чого простіше — коаліція повинна формуватися, виходячи з ясного розуміння викликів, що стоять перед країною. Тим більше що велика кількість з вже очевидних проблем реально загрожує самому існуванню держави” [10].

На жаль, не маючи орієнтира у вигляді загальнонаціонального ідеалу, що формує масові цінності, важко ідентифікувати національні інтереси країни, “більшість вітчизняних еліт переконана в тому, що пріоритет прав і свобод людини у внутрішній політиці держави є економічно не вигідним і політично деструктивним” [11, 161], що автоматично створює труднощі у визначенні внутрішньо- і зовнішньополітичних цілей і завдань з їх реалізації.

Крім того, будучи вихідцями із сіл і невеликих міст, українська владна еліта є носієм традиційної культури, яка, поряд із безумовно позитивними і для сучасного урбанізованого суспільства рисами, містить і трайбалізм — схильність до культурної і суспільно-політичної племінної відокремленості, простіше — містечковості, клановості та кумівства. З іншого боку закономірні наслідки слабкої та несформованої національної політичної еліти є результатом політичної незрілості суспільства.

Але й на цьому тлі можна спостерігати цікавий парадокс. “Поки еліта була зайнята коаліціями, дрібні і середні бізнесмени відчували деяку волю, — вважає Д. Тузов, — їх злегка випустили з-під контролю. У країні намітився

ріст ВВП. Є підозра, що суспільство здатне розвиватися, якщо умови в економічній резервації пом'якшуються. Це відбувається, коли “національна еліта” стурбована проблемами власного виживання і відволікається від міліцейських функцій” [12]. Говорячи про культуру політичної участі владної еліти в процесі прийняття політичних рішень, слід звернути увагу й на слова І. Дзюби: “На Заході нувориші дають у другому поколінні політиків, а в третьому — вже й інтелектуалів. Наші ж нувориші — універсали, вони вже в першому поколінні є всім. Скільки таких універсалів у самій лише Верховній Раді!” [13].

Тому не є дивним, що наша політична еліта потребує компенсації суспільного невизнання (і власних комплексів) через набуття зовнішніх, формальних ознак елітарності: відзнак, нагород, наукових ступенів і звань, видання багатотисячними накладками “власних” творів, демонстративне споживання, купівлю “шляхетних” титулів.

Значення політичної еліти в суспільстві полягає в здатності визначати головні субстанціональні і регулятивні аспекти впливу на політичний процес. Це означає вплив на генерування політичних вартостей, які здатні перетворитись у панівні політичні ідеології, що розвиваються в руслі інтересів їх генераторів і підтримка чи спротив вибраним подіям, внаслідок чого процеси спрямовуються дещо відмінним руслом. Це не тільки генерування і впровадження ідей елітою, але й методи, цілі й засоби проведення реальної політики.

В Україні домінує спосіб переважно стихійного прийняття політичних рішень (одноосібно чи колегіально), коли навіть формально не дотримані попередні процедури формулювання, аналізу ситуації та можливих наслідків, власне підготовки рішення та його впровадження. Отже якість державних рішень сумнівна в силу того, що модель прийняття політичних рішень державними органами та її посадовими особами не є прозорою та чітко артикульованою для суспільства. Суб'єктивність, волюнтариський підхід до вирішення політичних завдань стає повсякденною практикою. Виникає проблема посилення самостійності еліт і дистанціювання від прийняття політичних рішень громадян. Для забезпечення механізму владарювання виникає потреба у забезпеченні механізмів зв'язку еліти і суспільства.

Дані форми зв'язку визначені чинним законодавством, зокрема, Указами Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” від 1.08.2002 та “Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 31.07.2004; Постанова Кабінету Міністрів України “Про питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” 15.10.2004. Під час прийняття управлінських рішень уряд повинен обов'язково враховувати результати оцінки їхнього впливу.

На основі проведеного дослідження вироблені пропозиції щодо вдосконалення форм і засобів участі громадян у прийнятті політичних рішень в Україні:

1. Вдосконалення державними структурами інституційного забезпечення участі громадян шляхом створення громадських рад, проведення консультацій з громадськістю, широкого залучення науковців, фахівців. Створення цивілізованого механізму лобіювання соціальних, а не виключно групових (фінансово-економічних, кланових, корпоративних) інтересів.

2. Відповідним кадровим наповненням органів влади забезпечити прозорість та відкритість діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Створити засади її публічної і прозорої реалізації, яка унеможливує маніпулювання і фальсифікацію інтересів та позиції громадян, їх штучну мобілізацію з боку представників владних структур.

3. Стимулювати прийняття законів, які б сприяли та зобов'язували до відкритості при прийнятті політичних рішень, виписували б дієві процедури, форми, механізми впливу суспільства на політику прийняття рішень. Тобто необхідне створення законодавчої основи для участі громадян у прийнятті рішень законодавчими і виконавчими органами влади всіх рівнів в Україні.

4. Створення умов для ефективної діяльності дорадчо-консультативних органів при органах влади різних рівнів. Одним із можливих рішень цієї проблеми є формалізація взаємодії між дорадчими радами і державними органами, створення правових норм, які б регулювали їхні відносини (можливо, у вигляді спеціального закону чи спеціального нормативного акту для кожного зацікавленого органу державної влади).

5. Необхідна нормативна фіксація критеріїв, хто має право бути членом громадської ради, з тим, аби не позбавити даний орган функціональності. Крім того, доцільне визначення кола рішень органів державної влади, які мають проходити обов'язкову громадську експертизу ще до їхнього ухвалення. Це мають бути важливі, але не поточні питання державної політики, насамперед у законодавстві.

6. Створення системи моніторингу громадської думки з питань ефективності державної політики на загальнонаціональному та локальному рівнях та забезпечення своєчасного політичного й кадрового реагування на стан і тенденції в громадській думці.

7. Забезпечення публічності процедури підготовки і прийняття політичного рішення, аби на проміжних етапах громадські інституції мали можливість впливати на них, або підіймати публічно проблему в засобах масової інформації та громадській думці. Це дозволяє уникати ситуації, коли про готове політичне рішення, хибність та негативні результати якого очевидні, суспільство інформується уже після його прийняття.

8. Забезпечення доступу до інформації про діяльність та рішення державних органів. Вочевидь, виняток становить та інформація, що містить державну таємницю і т.д. Водночас потрібний контроль за надмірним використанням обмежувальних грифів “не для друку”, “для службового користування” щодо прийнятих політичних рішень, які мають державну і суспільну вагу.

9. Поширення такого методу ліквідації корупції, як звуження простору для державного нормативного регулювання та регулювання з боку органів місцевого самоврядування за рахунок розширення простору громадської самоорганізації.

Важливими видаються слова Президента України В. Ющенка: “Давайте наберемося мужності і не будемо ховатися від відповіді! Нам треба сьогодні дати відповідь — як формувати соборну унітарну країну? Як знайти політичні аргументи, продемонструвати хоча б початок певної політичної толерантності заради цієї країни?.. Ми були з вами свідками не тільки певних історій, але й певних вчинків, які важко коментувати. Але сьогодні в нас є можливість... через толерантність, через співіснування, співжиття вийти на політичну терпимість, говорити про цілі, які нас об’єднують, а не роз’єднують” [14].

Безумовно, що головну роль у названих процесах відіграє повернення морально-етичних принципів співіснування між різними групами владної політичної еліти України. Тому необхідно дбати про підвищення рівня політичної культури, який би мав відповідати світовим демократичним стандартам.

Українська еліта 17 років веде тиху, холодну громадянську війну з власним народом. Війна ведеться заради розбудови системи феодалських вотчин. Вотчини успішно розбудовуються, один з побічних результатів цієї розбудови — втрачено 5 млн. душ народу. Але це еліту турбує найменше... Українські правлячі еліти хворі на манію збагачення та свою винятковість перед народом. Раніше вони хоча б боялися нової влади, яка прийде і примусить їх спокутувати свої гріхи. Тепер же побачили, що й нові, й старі — всі “свої”, просто одні далі від корита, інші — ближче, але такі правила [15]. За словами В. Ющенка, “нинішня політична система в Україні довела свою неідеальність і хибність, тому перед демократичними колами стоять два завдання: зміна влади та зміна системи влади... Звичайно, ці процеси впливають і на формування та кристалізацію нової еліти” [16].

## Література

1. Дегтярев А.А. Принятие политических решений. – М.: КДУ, 2004. – 416с.
2. Ротар Н. Діалогові форми політичної участі: передумови та перспективи становлення в Україні // Політичний менеджмент. – 2007. – №1. – С.14 – 23.
3. Участь громадян у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід / Український незалежний центр політичних досліджень: За заг. ред. І. Попова. – К., 2006. – 32 с.
4. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: теорія, методологія, практика. – К: Генеза, 2006. – 400 с.
5. Шаян О. Деякі аспекти встановлення урядового порядку денного // Політичний менеджмент. – 2004. – №4. – С. 100–106.
6. Абизов В.С., Кремінський В.Г. Політичне рішення: механізм прийняття [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/bookyAbizob/index.htm>.
7. Ібрагімова І. Технологія інформаційної взаємодії в процесі прийняття рішень.// Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. – 2000. – № 3. – 448 с.

8. Тимошенко лишила мандатов депутатів Києвсовета [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://news.online.ua/2007/06/02/212733.php>.

9. Українське суспільство 1994-2004: соціологічний моніторинг / За ред. Н. Паніної. – К.: “Заповіт”, 2005. – 13 с.

10. Самсонов Н. Проверка на “елитность” // Грани плюс. – 2006. – 11 мая [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.org.ua/news/news-110213>.

11. Політичні і економічні перетворення в Росії і Україні. – М.: “Три квадрата”, 2003. – 328 с.

12. Тузов Д. До п’ятнадцятиріччя “національної еліти” // Кореспондент. – 2006. – №33. – 2 с.

13. Дзюба І. На “еліту” надійся, а сам не плошай // Дзеркало тижня. – 2003. – 15–21 листопада.

14. Заява Президента України для ЗМІ від 3 серпня 2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/news/data/11\\_9709.html](http://www.president.gov.ua/news/data/11_9709.html).

15. Романюк М. Народ і вороже налаштована до нього еліта // Українська правда. – 2006. – 11 липня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/archive.html>.

16. Ющенко В. Демократизація і європейська інтеграція України вимагають зміни політичної еліти // Дзеркало тижня. – 2003. – 15–21 листопада.