

Михайло Газізов

*Національна академія державного управління при Президентові України***ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ:  
МІЖ ЦИВІЛІЗАЦІЙНИМИ І НАЦІОНАЛЬНИМИ ВИКЛИКАМИ****Gazizov Mychailo. State Policy of Ukraine: Between Civilization and National Challenges.**

The key aspects of the state policy of Ukraine are considered in the context of the development of the civilizational challenges of the present day and the requirements of ensuring national safety. Separate attention applies on determination of role of national political class in realization of public policy in area of modernisation transformations. After all, the readiness of the national political class to implement the reform program of the systemic transformation of the state and society is one of the determining factors of the success of the state policy. The author argues that the emergence of a consolidated political class, which clearly recognizes national priorities and is able to defend and defend national interests, is an urgent need for the present and future for Ukraine.

In the context of the coverage of the studied issues, the peculiarities of the institutional design of the Ukrainian state and its influence on state policy were determined. It is stressed that despite the tangible democratic progress of recent decades, the threat of an increase in autocratic and authoritarian tendencies in state policy, on the one hand, and the weakening of those already shaky germs of forms of direct democracy (for example, participation democracy, self-governing forms of organization citizens), without the development of which it makes no sense to speak about the modernization potential of the state policy of modern Ukraine. For example, the real political state of the basic state and social institutions, the domination of informal rules of the game on the political field, allows us to characterize the state of the political system of Ukraine today and its separate political institutions as hybrid. One of the examples of successful implementation of the state policy of modernization of the Ukrainian state can be considered a gradual transition to the e-governance system.

E-Governance refers to innovative state policy and government technologies that are designed to ensure the effective implementation of the three functions of public policy - information, communication and participation. Therefore, the active introduction of e-governance is not just time requirements; it is the approximation of state policy to modern standards of democratic, modernized state-political control. However, it should be noted that the proliferation of e-governance entails tangible threats to the national state and national security. Let's say the threat of violation of sovereignty. In a geopolitical situation in which Ukraine emerged after 2014, such a threat is not only virtual, but quite tangible, which puts forward special requirements to the system of state policy both at the personalized and institutionalized levels of functioning. Under such conditions, one of the main tasks of state policy is to create a reliable system of cybernetic protection of state sovereignty and national security of the country, which would maximally protect the Ukrainian state and Ukrainian citizens on the institutional and personal levels, respectively. On the other hand, an e-governance system that would be able to organically integrate into the system of global e-communication should be developed, pushing the Ukrainian state into a group of countries - pioneers of the total internetisation of the state and society. Further research on this issue should be concentrated, among other things, as the author believes, in the development of models for reviewing the principles of state policy in Ukraine in the context of the development of the integration of the national state into a globalized world political process.

**Key words:** state policy, Ukraine, modernization, political class, national safety, e-governance.

Друге десятиріччя XXI століття, яке добігає кінця, визначається надзвичайною інтенсифікацією політичних, соціальних, економічних, культурних процесів, природа яких є доволі суперечливою й остаточно ще не осмисленою. Перед державою як центральним політико-правовим інститутом політичної системи будь-якої країни за цих умов постають завдання особливої важливості та складності. Державна політика, особливо ті її напрями, які спрямовані на здійснення системних модернізаційних перетворень, має відповідати викликам сучасності. У країнах перехідного типу, до групи яких належить й Україна, подібні вимоги часу, що постають перед державою і державною політикою, додатково ускладнюються. Тому одним із найбільш актуальних та дискусійних питань вітчизняного політологічного наукового простору є проблематика умов забезпечення здійснення ефективної державної політики, оптимальної реалізації її базових принципів у процесі забезпечення реальних перетворень Української держави та становлення національного громадянського суспільства.

Метою представленої розвідки є розгляд ключових аспектів державної політики України за умов розгортання цивілізаційних викликів сучасності та вимог забезпечення національної безпеки. Означена мета передбачає реалізацію таких завдань: а) окреслення основних цивілізаційних та національних викликів сучасності, які постали перед Українською державою і вітчизняним громадянським суспільством; б) визначення ролі вітчизняного політичного класу у здійсненні державної політики у царині модернізаційних перетворень; в) з'ясування особливостей інституційного дизайну Української держави та його впливу на державну політику; г) висвітлення перспектив е-врядування у контексті дослідження проблематики принципів державної політики сучасної України.

В основу запропонованої статті було покладено праці вітчизняних та зарубіжних науковців, переважно останніх років, присвячені найактуальнішим питанням соціального та політичного життя сучасної України, а також публіцистичні роботи, дотичні до досліджуваної автором проблематики [1; 2; 3]. На окрему увагу заслуговують аналітичні доповіді провідних фахівців Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України 2012 р. [4] та Національного інституту стратегічних досліджень 2017 р. [5], в яких представлений комплексний аналіз стану розвитку Української держави і громадянського суспільства; монографічна праця Ю. Мацієвського «У пастці гібридності: зигзаги трансформації політичного режиму в Україні (1991-2014)»; наукові розвідки вітчизняних дослідниць С. Бульбенюк і І. Алексеєнко [7; 8; 9] та групи американських науковців під орудою І. Шапіро [10], присвячені висвітленню проблематики здійснення модернізаційних перетворень в Україні і світі під впливом становлення системи е-врядування, розгортання глобалізаційних процесів, наслідків п'ятої інформаційної революції.

Цивілізаційні виклики сьогодення, як уже зауважувалося автором вище, висувають перед нашою країною вимоги необхідності переходу на якісно інший рівень функціонування системи державної влади й управління. Адже в останні роки перед людством постали ті проблеми, що раніше навіть не розглядалися як потенційно небезпечні та загрозливі. Скажімо, на останньому Всесвітньому економічному форумі в Давосі наприкінці січня 2018 р. були визначені серед найзначніших проблем планетарного масштабу наступні. По-перше, криза глобалізації. Прем'єр-міністр Індії Нарендра Моді зауважив: сьогодні наростає тенденція негативного ставлення до глобалізації, країни все більше ізолюються одна від одної, з'являються нові бар'єри, які негативно впливають на людей у країнах, що розвиваються. По-друге, це проблеми захисту прав жінок, які є нині в авангарді і політичного, і суспільного дискурсу. По-третє, надактуальне питання криптовалют. Так, президент Франції Емануель Макрон запропонував розширити повноваження МВФ для вивчення цього феномену інформаційної епохи. По-четверте, проблематика дотримання прав мігрантів, адже сьогодні у світі налічується 65 мільйонів переміщених осіб, серед них 22 мільйони – біженці [1].

Зрозуміло, що Україна не перебуває осторонь названих процесів і проблем, що наростають. До того ж, національний державотворчий поступ ускладнюється такими вітчизняними соціополітичними реаліями останніх років, як: порушення територіальної цілісності та воєнні дії на Сході країни; величезний економічний спад 2014-2015 рр. та незадовільні темпи зростання економіки після нього; масштабна соціальна криза, внаслідок якої в кілька разів знизилися базові соціально-економічні показники, що характеризують життєвий рівень пересічного українця. Відтак, в Україні нині загальносвітові проблеми цивілізаційного розвитку накладаються на суто національні труднощі і кризові синдроми модернізації та демократизації, що обумовлює необхідність реформування перш за все вітчизняної системи державної влади й управління, представники якої є водночас і генератором поступальних змін, і їхнім провідним виконавцем. Тому готовність національного політичного класу до здійснення реформаторської програми системного перетворення держави і суспільства – це один із визначальних чинників успішності державної політики в умовах реалізації модернізаційної стратегії.

Варто зауважити, що, на превеликий жаль, поняття «реформи», «державна політика реформ», «реформування суспільства» в Україні на рівні масової суспільної свідомості сприймаються радше як щось погане і болюче, що неминуче тягне за собою виключно негативні політичні, соціальні, економічні наслідки. Особливо подібне критичне ставлення до реформ, ініційованих згори, сформувалося в останні роки. Багато в чому корені названої проблеми, на наш погляд, полягають у тому, що в державі досі остаточно несформована важлива складова системи державного управління – клас професійних державних управлінців (державних менеджерів), однією з фахових характеристик яких має бути здатність до планування і реалізації системних реформ у державі. За словами С. Бульбенюк, однією з ознак українських соціополітичних реалій є те, що «словосполучення «професійні реформатори» в нашій державі найчастіше має чітко акцентований негативний наголос» [7, с. 335]. Отож, можна з упевненістю стверджувати: без творення класу професійних державних управлінців-реформаторів не можна вести мову про реалізацію ефективної стратегії державної політики в умовах модернізації українського суспільства.

Необхідність становлення консолідованого політичного класу, який чітко усвідомлює національні пріоритети та в змозі відстоювати й захищати національні інтереси, – це нагальна потреба сьогодення і майбутнього України. Однак трагічні події Революції гідності, воєнні дії на Сході країни, анексія Криму не стали тими уроками з надзвичайно високою соціальною ціною, які навчили б представників українського істеблшменту розуміти ціну внутрішніх чвар і розбіжностей. Як зауважували провідні вітчизняні аналітики ще у 2012 р., «політичні еліти України не змогли досягти пакту про недоторканність у політичних дискусіях п'ятих принципів, які лежать в основі державності України: 1) суверенітет Української держави; 2) українська державна мова; 3) унітарність держави; 4) інтеграція в європейські політичні і економічні структури, поєднана з взаємовигідними відносинами з іншими регіональними і світовими структурами; 5) розбудова демократичної

правової держави, де людина є метою функціонування цієї держави» [4, с. 11]. На початок 2018 р. можемо констатувати: нині радше спостерігається імітація такого пакту в середовищі політичного класу, аніж його справжнє дотримання, адже навіть питання територіальної цілісності та неподільності України є дискусійними для деяких представників опозиційних сил, котрі навіть не приховують власної позиції у публічному дискурсі. За цих умов реалізація цілісної стратегії державної політики на шляху здійснення модернізаційних перетворень в Україні щонайменше ускладнюється.

Водночас упродовж останніх двох десятиріч в нашій державі всередині істеблішменту сформувався пакт дещо іншого спрямування: він має кланово-олігархічну природу та «представляє собою неочікувано монолітний суб'єкт, різні групи якого об'єднані розумінням свого глибинного протиставлення населенню власної країни в бажанні незаконно перерозподілити державні активи та бюджет на свою користь». Окрім того, як підкреслюють автори аналітичного видання 2016 р. «Стратегія національної безпеки України (альтернатива)», політичному класу України притаманна така специфічна риса, як «висока здатність досягати компромісу за рахунок національних інтересів при кожному циклі переходу влади від однієї групи до іншої, в основі якого лежить пріоритет власних бізнес-інтересів» [11, с. 25]. З прикрістю доводиться погодитись із таким невтішним діагнозом здатності (а точніше – нездатності й небажання – авт.) вітчизняного політичного класу забезпечити реалізацію успішної державної політики за умов високого рівня загроз національній безпеці України. Адже для багатьох представників уже оновленого, постреволюційного політичного класу Українська держава та гідне життя її громадян – це не найвища цінність, а лише гучні й красиві гасла для прикриття реалізації власних бізнес-проектів.

За цих умов наростає загроза посилення автократичних й авторитарних тенденцій в державній політиці, з одного боку, та послаблення тих і без того ще доволі хистких паростків форм прямої демократії (наприклад, демократії участі, самоврядних форм організації громадян), без розвитку яких немає сенсу вести мову про модернізаційний потенціал державної політики сучасної України. Провідні вітчизняні політологи та соціологи, зокрема В. Яблонський, О. Балакірева та інші, зауважують: безпринципність, правовий нігілізм, тотальний популізм українських політиків, їх уже майже неприхована імітація боротьби з корупцією призводять до того, що все більше українських громадян втрачають інтерес до політичного життя країни, самоусуваються від права (а можливо й обов'язку – авт.) здійснення громадянського контролю за діями політиків і державних службовців різних рівнів. «За такої ситуації важливо не допустити конфронтації інтересів держави та громадянського суспільства, що, по суті, може свідчити про неефективність державного управління та механізмів координації дій з інститутами та організаціями громадянського суспільства», – переконані українські дослідники [5, с. 4-5, 5]. Як бачимо, якісний стан політичного класу держави – це та характеристика політичної системи будь-якої країни, яка має комплексну природу та прямо або опосередковано впливає на сутнісні характеристики інших складових політичної системи – її інституцій, процесів, відносин, соціальних і політико-правових норм і цінностей.

Ще одним чинником успішності реалізації державної політики в Україні нині є стан і якість політичних інститутів вітчизняної політичної системи. За визначенням американських дослідників Я. Шапіро, С. Сковронка та Д. Гелвіна, політичні інститути є своєрідним «мистецтвом держави» [10, с. 1]. Яким є інституційний дизайн сучасної України на початок 2018 року? З одного боку, конфігурація і система взаємовідносин базових політичних інститутів Української держави з формально-юридичної точки зору є такою, що цілком відповідає ключовим вимогам представницької демократії: виборність як принцип формування, поділ влади, розмежування повноважень тощо. З іншого боку, реальний політичний стан названих інституцій, домінування неформальних правил гри на політичному полі дозволяє сьогодні характеризувати стан політичної системи України та її окремих політичних інститутів як гібридний.

Вітчизняний науковець Ю. Мацієвський в 2016 р. видав монографічну працю, присвячену гібридності політичного режиму України, в якій дійшов висновку, що ознаки гібридності, котрі сформувалися в Україні впродовж 1991-2014 рр., призвели у сукупності своєї комплексної дії до становища, коли в державі постало неефективне поєднання політичних і економічних інститутів, яке ніхто з основних гравців не зацікавлений змінювати [6, с. 33]. На підтвердження авторської позиції Ю. Мацієвського наведемо найостанніші дані: Україна зайняла 83 позицію зі 167 у рейтингу Democracy Index 2017, підготовленому організацією Economist Intelligence Unit. Виходячи з балів, визнаних за 60 показниками, Україну експерти класифікували як «гібридний режим» [2].

Втім, аби дотримуватися принципів об'єктивності, необхідно зауважити, що в останні роки політичні інститути Української держави нехай і повільно, але поступово модернізуються. Одним із прикладів модернізації вітчизняних політичних інститутів є поступовий перехід на систему е-врядування (електронного врядування) – останнє належить до інноваційних технологій державної політики, покликаних забезпечити

ефективну реалізацію її трьох функцій – інформації, комунікації, участі. Інструментарієм реалізації цих функцій в сучасній Україні є: електронний доступ (e-access) до інформації, електронне консультування (e-consultation), електронне звернення до органів влади (e-petition), електронні обговорення форуму (e-forum) [4, с. 308].

Активне впровадження е-врядування – це не просто вимоги часу. Це наближення державної політики до сучасних стандартів демократичного, модернізованого державно-політичного управління. Безумовно, що політична система сучасної України ще тільки стала на шлях демократичного поступу, про що свідчить, зокрема, й оцінка вітчизняного політичного режиму як гібридного. Одним із кроків, який засвідчив відчутне просування системи державної політики України зазначеним шляхом, є саме творення справді модернізованого е-врядування, котре можна розглядати як дієвий інструмент забезпечення прозорості дій державних інститутів і державних службовців, як механізм транспарентності державної політики загалом. Скажімо, можливості інтернетизованих джерел у процесі налагодження постійних каналів взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством є надзвичайно потужним чинником, особливо у порівнянні з традиційними інструментами подібного роду. Як приклад дієвості е-врядування в сучасній Україні та його ефективності як інструменту демократизації державної політики С. Бульбенюк називає створення Всеукраїнського порталу народної законотворчості під егідою Програми сприяння Парламенту в партнерстві з інститутом законодавства й Управлінням комп'ютеризованих систем Апарату Верховної Ради України. «Подібні канали налагодження взаємозв'язку з громадянами через мережу Інтернет створено в останні роки фактично на всіх рівнях функціонування системи державної влади й управління в Україні – від центрального до найнижчих місцевих ланок. Питання лише у тому, чи ефективно вони виконують покладені на них функції, чи не перетворюються подекуди на чергові імітаційні форми відтворення демократичних стандартів Заходу», – слушно зазначає дослідниця [8, с. 267, 268].

Повертаючись до тих цивілізаційних викликів, які були визначені у Давосі в січні 2018 р., а також тих проблем, з якими зіткнулася наша держава в останні роки, у контексті розгляду впровадження і розширення е-врядування в системі державної політики України, необхідно підкреслити, що масштабна інтернетизація державних інститутів не всіма науковцями сприймається як безумовно позитивне явище сьогодення. Адже поширення е-врядування несе за собою і відчутні загрози національній державі та національній безпеці. Наприклад, загрозу порушення суверенітету. У геополітичній ситуації, в якій опинилася Україна після 2014 р., така загроза є цілком реальною, що висуває перед системою державної політики як на персоналізованому, так і на інституціоналізованому рівнях функціонування особливі вимоги. Власне, саме розуміння державного суверенітету за умов тотальної інформатизації, інтернетизації та глобалізації трансформується. В епоху п'ятої інформаційної революції «суверенітет не означає автоматичного блокування бар'єрів», він нині «означає наполягання (такі, що часто, але не завжди, не збуваються) на відстоюванні інтересу держави». Такий суверенітет має полегшувати глобальну комунікацію [3].

Таким чином, одним із провідних і нагальних завдань державної політики України нині є забезпечення реалізації амбівалентної та надзвичайно складної мети. З одного боку, це створення надійної системи кібернетичного захисту державного суверенітету і національної безпеки країни, яка максимально убезпечувала б Українську державу й українських громадян на інституційному та персональному рівнях відповідно. З іншого боку, повинна бути розбудована така система е-врядування, яка мала б змогу органічно влитися у систему глобальної е-комунікації, просунувши Українську державу до групи країн – піонерів тотальної інтернетизації держави і суспільства. Реалізація подібного амбітного завдання, на наше переконання, дозволить національній державі знайти дієві відповіді як на зазначені вище глобальні виклики цивілізаційного розвитку, так і на суто українські проблеми і труднощі соціополітичного життя.

Дієвим шляхом реалізації принципів державної політики в сучасній Україні у зазначеному напрямі є, зокрема, створення системи кіберконтролю під егідою національної держави. Нині не потрібно бути фахівцем в ІТ-сфері, аби розуміти важливість і нагальність творення системи кіберконтролю на державному рівні. Американський політолог І. Шапіро називав вимоги створення такої системи наслідками розгортання ще на початку 2000-х років так званої «революції контролю». Науковець підкреслював: якщо держава повністю відсторонюється від завдань здійснення контролю за глобальним інформаційним простором, то такий контроль за функціонуванням у віртуальному світі соціально та політично важливої інформації переходить від великих політичних акторів (насамперед, держави та її провідних інститутів) до пересічних громадян. До того ж, «революція контролю» може спровокувати ситуацію, коли індивіди, позбавлені з тих чи інших причин громадянських прав, отримують широкі можливості оприлюднити свою позицію та висловити власну думку через віртуальний простір – тобто в інтернет-мережах [12, с. 12]. Зрозуміло, що в Україні за умов перебігу в останні чотири роки неоголошеної, втім цілком реальної і відчутної для більшості громадян, війни,



проблематика забезпечення засад національної безпеки є особливо актуальною. Тому такий принцип державної політики, як забезпечення національної безпеки, уявляється авторові надзвичайно важливим з огляду на розвиток вітчизняної системи е-врядування, з одного боку, та розгортання цивілізаційних і суто національних викликів сьогодення, з іншого боку.

Підводячи підсумки, варто вказати на деякі зауваги та перспективні напрями подальших досліджень із представленої проблематики. Конкретна стратегія тієї чи іншої держави визначається структурними факторами – розподілом влади у світовій системі та її місцем у цьому розподілі», □ зауважує вітчизняна дослідниця І. Алексєнко [9, с. 131]. Тому слушно, на наш погляд, вести мову не тільки та не стільки про державну політику в умовах модернізації українського суспільства, скільки про можливості інтеграції національної держави у глобальний інформаційно-цивілізаційний простір з метою створення оптимальних передумов успішної реалізації модернізаційних проектів вітчизняних держави та суспільства. Тому подальші дослідження із зазначеної проблематики мають бути зосереджені у царині розробки моделей перегляду принципів державної політики в Україні за умов розгортання інтеграції національної держави у глобалізований світовий політичний процес.

1. Пристай Д. Давос-2018. Головні теми Word Economic Forum. URL: [https://ukr.lb.ua/economics/2018/01/29/388395\\_davos2018\\_golovni\\_world.html](https://ukr.lb.ua/economics/2018/01/29/388395_davos2018_golovni_world.html) (дата звернення: 20.02.2018).
2. У рейтингу демократій Україну віднесли до «гібридного режиму». URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/02/4/7170541/> (дата звернення: 27.02.2018).
3. Conversation on Global Communication: Concepts, Contexts and Focus Issues. URL: <http://www.cgcs.fsc.upenn.edu/file-library/PDFs/moderncontentlist.pdf> (дата звернення: 13.11.2017).
4. Політичні проблеми сучасної України: аналітичні доповіді Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України. Київ: ІПіЕНД, 2012. 600 с.
5. Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: аналітична доповідь / В. М. Яблонський, О. М. Балакірева, Т. В. Бондар та ін.; за заг. ред. О. А. Корнієвського. Київ: НІСД, 2017. 56 с.
6. Мацієвський Ю. В. У пастці гібридності: зигзаги трансформації політичного режиму в Україні (1991–2014): монографія. Чернівці: Книги – XXI, 2016. 552 с.
7. Бульбенюк С. С. Владно-управлінський дискурс у дослідженні проблематики політичної трансформації України. *Дев'ять юридичні читання. Політико-правова реформа в Україні: історія, сучасність, перспективи*: матеріали між нар. наук. конф. (м. Київ, 24–25 трав. 2013 р.) / редкол.: В. П. Андрущенко, Ю. С. Шемшученко, Б. І. Андрусишин. Київ: Вид-во НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2013. С. 334-336.
8. Бульбенюк С. С. Транспарентність і конкурентність в умовах демократичного транзиту в сучасній Україні. *Суспільно-політичні процеси*: журнал. 2017. № 1 (5). С. 263-276.
9. Алексєнко І. Національна держава: імператив трансформації. *Політичний менеджмент*: журнал. 2009. № 1. С. 131-139.
10. Rethinking Political Institutions: The Art of the State / edited by Ian Shapiro, Stephen Skowronek, Daniel Galvin. New York, London: New York University Press, 2006. 346 p.
11. Стратегія національної безпеки України (альтернатива) / Благодійний фонд «Майдан закордонних справ». Луцьк: МКВ «Християнське життя», 2016. 432 с.
12. Макаров В. П. Формирование глобального информационного пространства. *Вестник Московского университета. Серия 18: «Социология и политология»*. 2005. № 3. С. 3-18.