

**Державна політика і
демократичне урядування: становлення та взаємовплив**

Підручник

Київ – 2016

УДК - 32:351(075.8)

Д 36

*Схвалено Вченою Радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол №221/2-3 від 24 лютого 2015 р.)*

Авторський колектив:

*Е. А. Афонін (розд. 9), В. В. Акулов-Муратов (розд. 4), Я. В. Бережний (розд. 2),
Т. В. Бельська (розд. 9), О. Л. Валевський (розд. 8), І. В. Вернудіна (розд. 10),
В. Л. Голуб (розд. 6), В. В. Голубь (розд. 6), Л. В. Гонюкова (розд. 7), О. В. Карпенко
(розд. 5), О. І. Кілієвич (розд. 1), В. М. Козаков (розд. 3), І. В. Кравчук (розд. 11),
В. О. Купрій (розд. 4), І. І. Нікіфорова (розд. 6), О. В. Рашковська (розд. 3),
В. А. Ребкало (розд. 8), Є. О. Романенко (розд. 2), Г. Л. Рябцев (розд. 5), В. А. Тарнай
(розд. 9), В. В. Тертичка (вступ, розд. 1), Ю. В. Шапочка (розд. 9), В. А. Шахов (розд. 7,
висновки і рекомендації)..*

Рецензенти:

Поспелова Тетяна Вадимівна, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри державного управління та управління освітою Інституту суспільства Київського університету імені Бориса Грінченка;

Войтович Радмила Василівна, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри філософії, теорії та історії державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Д 36

Державна політика і демократичне урядування: становлення та взаємовплив: підручник / авт. кол. : Е. А. Афонін, Т. В. Бельська, Я. В. Бережний та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички, В. А. Шахова. – К.: «К.І.С.», 2016. - 264 с.

ISBN 978-617-684-162-3

У підручнику досліджуються проблеми взаємодії державної політики і демократичного урядування в контексті сучасних політичних реалій. Визначаються інституційні чинники цієї взаємодії, ціннісні засади її гармонізації, аналізується взаємозв'язок державної політики із соціально-економічними і культурними засадами розвитку суспільства, вплив глобалізаційних процесів на процедури вироблення державної політики і демократичного урядування.

В основу підручника покладені результати науково-дослідної роботи за темою “Державна політика і демократичне урядування: сутність і механізми взаємодії” (ДР № 0113U002442).

Розрахований на слухачів НАДУ всіх форм навчання та державних службовців.

УДК - 32:351(075.8)

©Національна академія державного управління
при Президентові України, 2016

© Е.А.Афонін, В.В.Акулов-Муратов, Т.В.Бельська,
Я.В.Бережний, О.В.Валевський, І.В.Вернудіна,
В.Л.Голуб, В.В.Голубь, Л.В.Гонюкова, О.В. Карпенко,
В.М.Козаков, О.І.Кілієвич, І.В.Кравчук, В.О.Купрій,
І.І.Нікіфорова, О.В.Рашковська, В.А.Ребкало, Романенко
Є.О, Г.Л.Рябцев, В.А.Тарнай, В.В.Тертичка,
Ю.В.Шапочка, В.А.Шахов, 2016

ISBN 978-617-684-162-3

ЗМІСТ

ВСТУП	7
1. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	9
1.1. Державна політика і демократичне врядування	10
1.2. Зміст державної політики. Цикл вироблення політики	13
1.3. Типологія державної політики	15
1.4. Аналіз політики: ідентифікація проблем і питань політики	17
1.5. Державна політика як процес: затрати, результати, впливи і наслідки; цілі та завдання політики	20
1.6. Вимірювання результативності, ефективності та економічності державної політики	22
1.7. Інструменти політики, альтернативні варіанти, впровадження	26
1.8. Підготовка аналітичних документів	29
Питання для самоконтролю	31
Завдання для самостійної роботи	32
Список використаних джерел	33
2. ІНСТИТУЦІЙНІ ЧИННИКИ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ УМОВ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА	37
2.1. Інституції у функціонуванні суспільних систем	37
2.2. Громадянське суспільство та соціальна легітимність	42
2.3. Політичний процес і нові виклики в українському суспільстві	46
Питання для самоконтролю	52
Список використаних джерел	53
3. ЦІННІСНІ ЗАСАДИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ДЕМОКРАТИЧНОГО УРЯДУВАННЯ	55
3.1. Процеси демократизації і гуманізації державної політики та громадянського урядування в сучасній Україні	55
3.2. Громадянські комунікації у взаємодії державної політики та демократичного урядування в Україні	65

3.3. Ціннісні критерії гармонізації державної політики та демократичного врядування в Україні	70
Питання для самоконтролю	74
Список використаних джерел	74
4. СЕРЕДОВИЩЕ І УЧАСНИКИ ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	75
4.1. Середовище процесу державної політики	75
4.2. Учасники процесу державної політики	79
4.3. Аналіз стейкхолдерів	83
4.4. Консультації з громадськістю в процесі державної політики	102
Питання для самоконтролю	109
Список використаних джерел	110
5. РЕСУРСИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	111
5.1. Класифікація ресурсів державної політики	112
Питання для самоконтролю	125
Список використаних джерел	125
6. ВЛАДНО-УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	127
6.1. Концептуальні засади прийняття і реалізації владно-управлінських рішень як складової державної політики	127
6.2. Суспільні аспекти владно-управлінських рішень	138
Питання для самоконтролю	146
Завдання для самостійної роботи	146
Список використаних джерел	147
7. ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНІ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК ЧИННИКИ ПРОЦЕСУ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ДЕМОКРАТИЧНОГО УРЯДУВАННЯ	149
7.1. Громадсько-політичні об'єднання	149
7.2. Інструменти впливу громадян на державну політику	155

Питання для самоконтролю	161
Список використаних джерел	161
8. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ТА КУЛЬТУРНИХ УМОВ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА	163
8.1. Причини деструкції державної політики в управлінській моделі, сформованій упродовж 2010–2013 рр.	163
8.2. Актуальність реалізації державної політики на засадах діалогу	173
8.3. Нова державна культурна політика як ціннісна основа успішних реформ	176
Питання для самоконтролю	182
Список використаних джерел	182
9. ВПЛИВ ПРОЦЕСІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА ПРОЦЕДУРИ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ	185
9.1. Особливості творення державної політики в умовах сучасного демократичного суспільства	185
9.2. Глобалізація та її вплив на державну політику	187
9.3. Глобальне громадянське суспільство як фактор впливу на державну політику	190
Питання для самоконтролю	199
Список використаних джерел	199
10. ПСИХОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	202
10.1. Владні відносини у сфері державної політики	202
10.2. Психологічні витoki політичної влади. Влада як процес суспільно-політичної комунікації	209
10.3. Особливості та наслідки впливу політичної влади на психіку особистості	214
Питання для самоконтролю	217
Список використаних джерел	218

11. АУДИТ, МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ПРОГРАМ	219
11.1. Розмежування контролю, моніторингу, аудиту, оцінки та оцінювання	219
11.2. Аудит виконання державної політики та програм	224
11.3. Вибір критеріїв оцінки використання державних ресурсів	229
11.4. Оцінювання державної політики та програм	236
11.5. Участь громадських об'єднань в оцінюванні державної політики та програм	249
Питання для самоконтролю	256
Список рекомендованих джерел	256
ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ	261

ВСТУП

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної і правової держави проблема взаємодії державної політики й демократичного врядування виявляється однією з найбільш важливих і пріоритетних. Адже зрозуміло, що така взаємодія є вагомим чинником реалізації принципу транспарентності влади, залучення громадянського суспільства до процесу формування державної політики та посилення контролю з боку громадян як за цим процесом, так і за діями владно-управлінських структур у цілому. Демократичне врядування є визначальною ознакою сучасності. Саме тому демократизація державного управління не може не передбачати поширення громадської участі, посилення правових гарантій та захисту людини, активізації регулярного зворотного зв'язку владно-управлінської еліти з громадянами та їх організаціями, постійного моніторингу громадської думки та її врахування в процесі прийняття і впровадження політичних та управлінських рішень. Усе це актуалізує проблему оптимізації взаємодії державної політики і демократичного врядування та визначає її як об'єктивну необхідність і важливий чинник подальшого успішного просування України шляхом демократизації всіх сфер суспільного життя.

У підручнику здійснено комплексний аналіз однієї з важливих проблем вітчизняної теорії і практики державного управління – оптимізації та раціоналізації управлінських механізмів вироблення державної політики і демократичного урядування, що є найважливішою складовою українського державотворення. Сучасне суспільство зацікавлене в дієвому функціонуванні та адекватній модернізації держави, що потребує розбудови відповідних механізмів вироблення державної політики, пошуку сучасних форм організації політики – адміністративної взаємодії та організації держави. За роки незалежності України неодноразово здійснювалися політико-адміністративні перетворення, але вони суттєво не вплинули на процес формування адекватної взаємодії влади і суспільства, пов'язаних із виробленням дієвих механізмів державного управління, виходячи з розуміння держави як великої управлінської системи, спрямованої на досягнення суспільної злагоди.

Актуальність роботи полягає в необхідності проведення ґрунтовного аналізу досягнутих здобутків і нерозв'язаних проблем у процесі демократичних трансформацій в Україні та оптимізації шляхів і механізмів надання цим процесам динаміки та якісних ознак, які відповідали б новітнім критеріям демократичного урядування.

Автори підручника розглядають державну політику як курс дій (або утримання від дій – бездій), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем. У світовій практиці сформувалась нова сфера прикладних наукових досліджень, яку можна назвати як **наука про суспільну політику** (Policy science), що складається з двох частин – *дослідження політики* (або *стратегічні дослідження*), яка на-

магається зрозуміти й інформувати процес вироблення політики через проведення первинних досліджень конкретних проблем державної політики. Це, як правило, сфера інтересів груп дослідників політики або науковців; та *аналіз політики* – галузь більш політично мотивована і прагне безпосередньо впливати на реальні наслідки політики через її проектування для органів влади.

У підручнику зосереджується увага на розробці теоретичних положень і практичних рекомендацій з удосконалення управлінських механізмів вироблення державної політики і демократичного урядування. Для реалізації демократичної державної політики були визначені основні види управлінських взаємодій у процесі вироблення державної політики і демократичного урядування; узагальнені теоретичні основи, передумови та принципи вироблення державної політики і демократичного урядування; визначені критерії дієвості й ефективності формування сучасних пріоритетів державної політики; розроблені конкретні пропозиції щодо оптимізації управлінських механізмів вироблення державної політики і демократичного урядування в Україні.

У розвинених країнах світу із міцними демократичними традиціями суспільного врядування процедурами вироблення й аналізу державної політики як професійною діяльністю займаються в органах влади, в навчальних закладах і наукових установах, у приватному секторі. Схожа ситуація починає складатися і в Україні, де за останні роки відбулося досить широке впровадження процедур вироблення й аналізу політики, передовсім у практику діяльності органів влади.

Важливим компонентом демократичного врядування є унормування питань залучення громадськості до вироблення політики, урахування інтересів стейкхолдерів політики, проведення консультацій з громадськістю перед ухваленням владних рішень і в процесі моніторингу, і в процесі оцінювання політики.

1. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

У розвинених країнах світу із міцними демократичними традиціями суспільного врядування аналізом політики як професійною діяльністю займаються в органах влади, у навчальних закладах і наукових установах, приватному секторі. Схожа ситуація починає складатися і в Україні, де за останні роки відбулося досить широке впровадження процедур аналізу політики (АП), передусім у практику діяльності органів влади.

По-перше, це питання розроблення загальнодержавних й інших цільових програм згідно з вимогами законів України та постанов Кабінету Міністрів України (КМУ). Особливу увагу звертаємо на вимоги до структури проекту *концепції цільової програми*, що повністю відповідає структурі типового аналітичного документа, який є документованим продуктом проведення АП.

По-друге, це питання регламентування діяльності Верховної Ради України (ВРУ), Кабінету Міністрів України і його Секретаріату, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій тощо.

По-третє, це питання аналізу впливів регуляторних актів згідно з вимогами Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [9] та постанов КМУ. Визначені ст. 8 Закону та методикою процедури аналізу регуляторних впливів регуляторних заходів державної політики, що спирається на досвід і практику близько 40 найбільш розвинених країн світу, мабуть, найбільш повно (в українській практиці) ілюструють необхідність глибокого опанування всім арсеналом інструментарію АП виконавцями зазначеної діяльності.

Нарешті, *четверта сфера* – бюджетний процес у частині планування бюджетних програм, зокрема з використанням програмно-цільового методу, і аудит виконання бюджетних програм. Передбачене наказом Мінфіну України обґрунтування бюджетних програм із використанням системи кількісних показників при складанні їх паспортів закладає основу для проведення відносно нового для України виду аудиту, відмінного від фінансового аудиту – аудиту виконання (*performance auditing*), який згідно з міжнародними стандартами INTOSAI передбачає аналіз результативності, ефективності й економічності використання суспільних ресурсів у процесі виконання бюджетних програм. Визначення відповідних показників і проведення перевірки успішності виконання програм потребує достатньо глибоких знань з АП в частині розуміння зв'язків між проблемами, цілями і обраними інструментами політики, між ресурсами (затратами), продуктами і результатами політики.

Крім зазначених вище сфер, слід зазначити *унормування питань залучення громадськості до вироблення політики*, урахування інтересів стейкхолдерів політики, проведення консультацій із громадськістю перед ухваленням урядових рішень і в процесі моніторингу й оцінювання політики.

1.1. Державна політика і демократичне врядування

Державна політика є синтезною дисципліною, яка акумулює знання у сферах економіки, політики, права та державного управління. Саме це визначає широкий фронт дискусій з термінологічних питань. В українській науковій термінології слово “політика” відповідає двом різним поняттям, для яких в інших мовах, зокрема, англійській, використовуються різні слова (*policy* та *politics*):

1) **політика** (*politics*) – це сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади для реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб; політику в цьому розумінні (як політичну діяльність, політичне життя) вивчають і аналізують переважно політологи;

2) **політика** (*policy*) – це план, курс дій або напрям дій, прийнятий і додержуваний владою, керівником тощо; саме в розумінні курсу дій говорять про державну політику та про її окремі напрями (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна). У подальшому в цьому розділі йтиметься виключно про політику як курс дій.

Основним відповідником поняття “державна політика” в англійській мові є *“public policy”*. У різних українських джерелах можна знайти принаймні п’ять варіантів перекладу *public* як прикметника: державна політика (підваріант – державна і місцева), публічна політика, суспільна політика, громадська політика, національна політика. Найбільш точним (і традиційним) можна було б розглядати варіант “державна”, проте в англійській мові *public* у контексті політики вживається як протиставлення приватній політиці як курсу (індивідів або фірм). *Public* охоплює державний і місцевий сектори економіки, де рішення приймаються відповідно державними органами і органами місцевого самоврядування, тому більш адекватними слід вважати варіанти “державна і місцева” або (і найкраще) – суспільна політика.

На сьогодні у світовій практиці сформувалась нова сфера прикладних наукових досліджень, яку можна назвати як **наука про державну (суспільну) політику** (*policy science*). Загалом державній політиці як науці притаманні три базові принципи:

- *мультидисциплінарність*: ґрунтування на здобутках, дослідженнях і методології суспільних наук (економічних, політичних, юридичних, управлінських) з виробленням власних наукових підходів;
- *зорієнтованість на вирішення проблем*: центром уваги суспільної політики є розв’язання реальних (життєвих) суспільних проблем;
- *нормативність*: ця наука орієнтована на розв’язання реальних проблем з урахуванням існуючих норм і суспільних цінностей, що визначають правила і критерії вибору певних варіантів дій влади.

Наука державна політика має дві складові:

1) **дослідження політики** (або стратегічні дослідження), яка намагається зрозуміти (дослідити) і сформувати (змоделювати) процес вироблення політики в цілому (наприклад цикл політики) через проведення первинних дослі-

джен конкретних проблем державної політики (це, як правило, сфера інтересів груп дослідників політики або науковців);

2) **аналіз політики** – галузь більш практично зорієнтована, яка займається, передусім, методологією і підготовкою рекомендацій щодо застосування аналітичного інструментарію та практичних процедур під час підготовки проєктів урядових рішень (безпосередніми виконавцями аналізу політики є аналітики політики, в ролі яких можуть виступати як науковці, експерти, так і державні службовці з відповідними повноваженнями).

Схематично дисциплінарні рамки науки “державна політика” можна зобразити так (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Дисциплінарні рамки науки “суспільна (державна) політика”

В Україні дослідження й аналіз державної політики станом на сьогодні проводяться переважно в рамках галузі науки “Державне управління”.

Через виокремлення специфічної сфери професійної діяльності, пов’язаної з формуванням (зокрема аналізом) і реалізацією державної політики, в розвинених країнах сформувався окремий (від державного управління – *public administration*) напрям підготовки кадрів – державна політика.

Демократичне врядування передбачає керівну роль демократичних цінностей і базується на відповідних принципах при формуванні й реалізації державної політики.

Сучасне розуміння демократичного врядування базується на концепціях належного врядування (*good governance*) і чутливого врядування (*responsive governance*), що були сформульовані наприкінці минулого тисячоліття провідними науковцями світу під егідою міжнародних організацій (Світовий банк, ОЕСР). **Належне врядування**, згідно з підходом Світового банку (1994) характеризується передбачуваним, відкритим і “освіченим” (таким, що спирається на знання) процесом формування й реалізації політики; бюрократією, що прийнята духом професіоналізму, виконавчою владою, відповідальною за свої дії, потужним громадянським суспільством, що відіграє активну роль у суспільних справах, і всі вони діють відповідно до принципу верховенства права.

Урядування, за своєю сутністю, стосується шляхів і засобів, за допомогою яких різні преференції громадян трансформуються в дійовий вибір конкретних варіантів політики, а також того, як різноманітні суспільні інтереси трансформуються в єдиний курс дій влади і досягається злагода в суспільстві. Отже, поняття “врядування” безпосередньо стосується різних аспектів державної політики як курсу дій органів влади.

Під таким кутом зору різні види врядування характеризуються визначальними інструментами, які використовують гравці суспільного сектору для досягнення певних цілей державної політики. До таких інструментів можна віднести команду і контроль; стимули і пропозиції; інформування, обговорення і переконання, а також усі форми громадського впливу і контролю.

Демократичність урядування стосовно державної політики стосується передусім тих принципів і цінностей, на яких має базуватися політика держави.

Цінності, на яких має ґрунтуватися державна політика, формально визначаються нормами міжнародного права, міждержавними угодами, нормами конституції країни, а також традиціями, менталітетом кожної нації, які фіксуються як орієнтири для державної політики за результатами демократичних парламентських і президентських виборів. Цінності і принципи відіграють роль своєрідних обмежень, яких слід дотримуватись владі у процесі вибору конкретних інструментів формування й реалізації політики.

В Україні цінності, яким має відповідати державна політика, були, зокрема, сформульовані в Посланні Президента України до Верховної Ради України 2000 р. “Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000–2004 роки”:

“Найвищою цінністю сучасного цивілізаційного прогресу є людина, її права та свободи. Це:

- право на життя, повагу до гідності людини;
- право на вільний розвиток особистості, на її свободу та недоторканність;
- право на вільний вибір місця проживання та недоторканність житла;
- право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань;
- право на свободу світогляду і віросповідання;
- право на свободу об’єднання у політичні партії та громадські організації, на участь у професійних спілках;
- право на отримання та поширення інформації, участь в управлінні державою;
- право обирати та бути обраним;
- право на підприємницьку діяльність, приватну власність, включаючи і власність на землю;
- право володіти, користуватися і розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної та творчої діяльності;

– право на свободу праці, повну та своєчасну винагороду за неї, на вибір професії та роду заняття, на освіту, охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування;

– право на соціальний захист;

– право на безпечне для життя і здоров'я довкілля”.

Базові **принципи державної політики** сформульовані в Законі України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” (від 1 липня 2010 р. № 2411-VI). У ст. 2, зокрема, зазначено: “Внутрішня політика ґрунтується на таких принципах: пріоритетність захисту національних інтересів; верховенство права, забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, повага до гідності кожної особи; рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, захист конкуренції у сфері економічної діяльності; здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; відкритість та прозорість процесів підготовки і прийняття рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення сталого розвитку економіки на ринкових засадах та її соціальної спрямованості; забезпечення балансу загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; свобода, соціальна справедливість і творча самореалізація, участь громадян в управлінні державними і суспільними справами; соціальне партнерство та громадянська солідарність”.

1.2. Зміст державної політики. Цикл вироблення політики

Державна політика – напрям дій (або бездія), що обирається владою для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем.

Зміст державної політики охоплює визначення проблеми, цілей та інструментів розв'язання проблеми.

Цілі політики: що ця політика намагається досягти, які її наміри і спрямування.

Інструменти (знаряддя) політики: це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується у життя.

Процес аналізу державної політики є циклічним. Тобто заключний етап – оцінювання політики – фактично є етапом усвідомлення нової проблеми (розв'язання однієї проблеми є шляхом до усвідомлення нової проблеми), і процес політики проходить ті самі етапи розв'язання нової проблеми (див. рис. 1.2).

Інший варіант зображення циклу політики представлено в книзі Е.Янга й Л.Куїнн, одним із прикладів є послідовність кроків, представлена за назвою “Цикл політики” на рис. 1.3.

Послідовність кроків, які необхідно здійснити у процесі аналізу політики, у цілому визначається специфікою проблеми й особливостями середовища політики. Проте існують типові підходи до структуризації цього процесу.

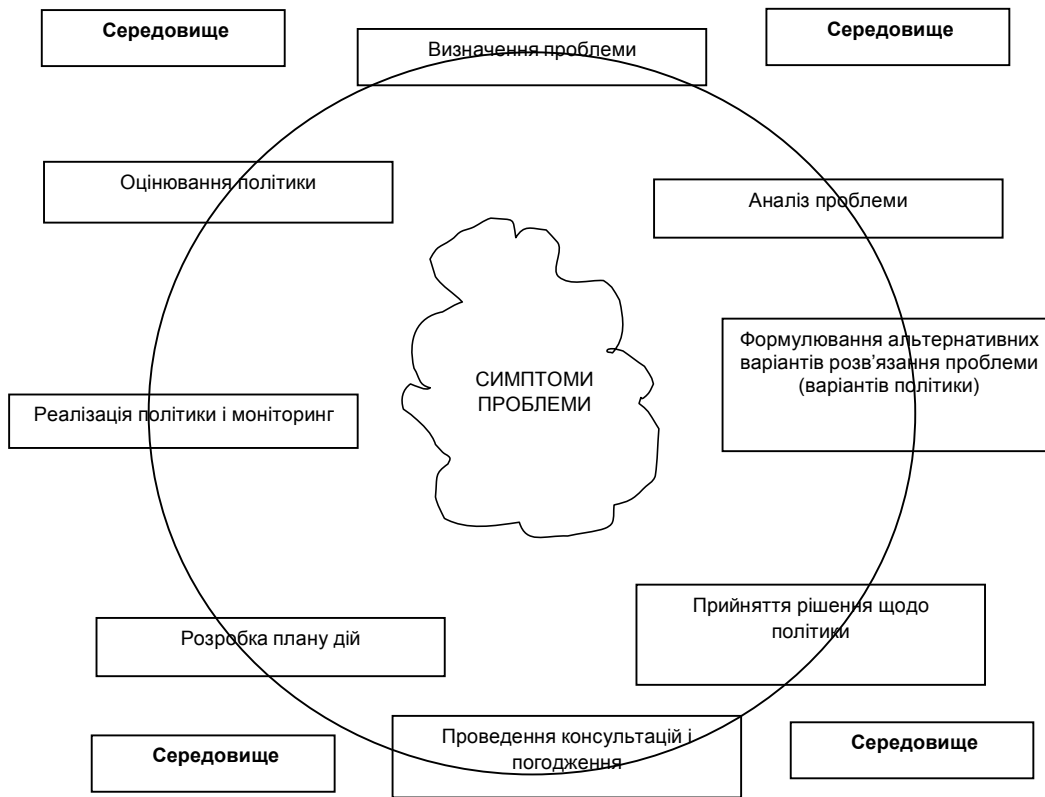


Рис. 1.2. Цикл державної політики

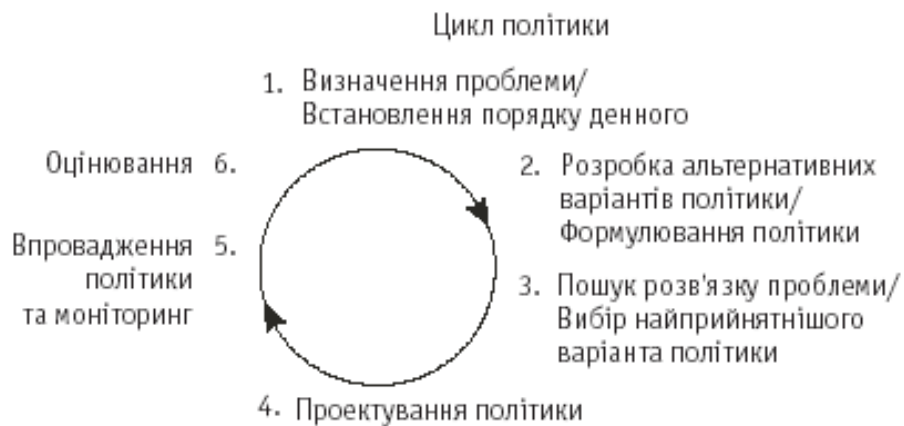


Рис. 1.3. Цикл політики (за Янгом і Куїнн)

Процес аналізу державної політики є замкненим циклом. Тобто заключний етап – оцінювання політики – фактично є етапом усвідомлення нової проблеми (розв’язання однієї проблеми є шляхом до усвідомлення нової проблеми), і процес політики проходить ті самі етапи розв’язання нової проблеми.

1.3. Типологія державної політики

Типологія державної політики (англ. – typologies of public policy) – сукупність підходів до класифікації типів/видів/напрямів/стилів суспільної політики (С.п.) за різними ознаками.

Визначення політики як курсу дій відповідних органів влади передбачає класифікацію С.п. за органом влади, який відповідальний за політику, та за масштабами і сферами проблем, які потребують розв’язання. Якщо взяти до уваги визначення С.п. за змістовним наповненням (кожна політика як курс дій характеризується проблемою, цінностями і цілями та інструментами її реалізації), то політика може класифікуватися за ціннісними орієнтирами, за цілями та інструментами. З урахуванням характеристик С.п. через процес її вироблення (поняття “цикл політики”, ланцюг “затрати – продукти – впливи – результати/наслідки”), коло учасників процесу політики та особливості середовища політики), С.п. також класифікується за періодом часу (горизонтом проектування) та за стилем. З урахуванням зазначених ознак пропонується така класифікація С.п.

1. *За територіальним охопленням* (масштабами) проблем, що мають бути розв’язані: *глобальна* політика (С.п., яку формують і реалізують міжнародні організації – світові, континентальні, міждержавні, в інтересах людства в цілому або населення окремих континентів чи регіонів планети і яким уряди країн світу делегували певні повноваження); *державна* (загальнодержавна) політика (політика, яку формують і реалізують органи законодавчої, виконавчої і судової гілок влади в інтересах усього суспільства); *регіональна* політика (політика, яка стосується проблем окремих регіонів країни і виробляється в інтересах населення і підприємництва лише цього регіону та/або всього населення країни; це може бути як політика регіональних органів державного управління, так і політика органів, що представляють місцеві інтереси, наприклад, політика суб’єктів федерації у країнах з федеративним устроєм, як у США – політика штату, *State policy*); *місцева* політика (політика, яка виробляється відповідними органами влади в інтересах певних громад, зокрема політика органів місцевого самоврядування, муніципальна політика у Росії). З урахуванням державних кордонів країни політика поділяється на *внутрішню* (та, яка виробляється органами влади у процесі вирішення питань у межах кордонів країни) і *зовнішню* (та, що виробляється органами влади держави і спрямована на розв’язання проблем, що виходять за межі державних кордонів).

2. *За органом влади чи іншим органом, який наділений повноваженнями щодо вироблення політики у певній сфері* (політика Світового банку, політика Ради Європи, політика президента країни, політика міністерства, політика мера і т.ін.).

3. Класифікація С.п. за першими двома ознаками (за територіальними масштабами і за органом влади, відповідальним за політику) накладається на класифікацію політики за “точкою зору” – з урахуванням того, у чиїх інтересах вона здійснюється. Так, у певному регіоні країни може проводитись державна регіональна політика – органами державної влади в цьому регіоні в інтересах усього суспільства, а не лише населення регіону, і політика регіону, яку проводять орган представницької влади цього регіону і сформовані ним виконавчі органи в інтересах передусім населення і підприємництва лише цього регіону.

4. *За періодом часу* – часовим горизонтом проектування політика – *довго-, середньо- і короткострокова; стратегічна і тактична; перспективна і поточна.*

5. *За хронологічною ознакою* (як правило, ретроспективна) – наприклад, політика держави перших років незалежності, політика років перебудови, післявоєнна політика.

6. *За ціннісною орієнтацією* С.п. – в основі цієї класифікації лежить пріоритетність тих або інших цінностей, домінування певної ціннісної орієнтації над усіма іншими у процесі визначення цілей та інструментів політика, наприклад, патерналістська і ліберальна політика. *Ліберальна* С.п. передбачає здійснення мінімального державного втручання в соціально-економічні процеси лише в тих випадках, коли інтереси окремих осіб загрожують прийнятим суспільним інтересам; *патерналістська* С.п. спрямована на реалізацію курсу дій, що стоїть на захисті визнаних суспільних інтересів; при цьому часто не береться до уваги згубний вплив такої політики на особисті інтереси людини або на мінливий характер особистих потреб людини). Іншим прикладом є поділ політики на *глобалізаційну* та *ізоляціоністську*.

7. *За “стилем”* політики – це достатньо розмита, хоча і поширена класифікаційна ознака. Стиль С.п. визначається підходами до розв’язання проблем та взаємовідносинами влади з іншими учасниками процесу політики (зокрема це ступінь централізації, відкритості процесу вироблення політики). Отже, за стилем можна виділяти політику волюнтаристську і науково-обґрунтовану, авторитарну і демократичну, прогресивну й реакційну, прозору, імперську, компромісну, національного примирення та ін. Класифікація “за стилем” в окремих аспектах досить близька до класифікації за цінностями.

8. *За предметною/проблемною сферою і відповідними цілями;* це передбачає ієрархічну класифікацію: на верхньому рівні – внутрішня і зовнішня політика держави; у свою чергу, внутрішня поділяється на економічну, соціальну, гуманітарну і т.д.; зовнішня – на політику торговельну (зовнішньоекономічну) і безпекову (зовнішньої безпеки). Далі економічну політику можна поділити на макро- і мікроекономічну, а макроекономічну, у свою чергу, на фіскальну і монетарну. На ієрархію проблем/сфер політики накладається ієрархія цілей і завдань. Наприклад, за цілями ефективності і справедливості можна виділити політику забезпечення ефективності функціонування економіки і,

відповідно, політику перерозподілу доходів; цей поділ передбачає подальшу деталізацію із урахуванням нижчих рівнів ієрархії цілей політики. Політика забезпечення стійкого розвитку суспільства поділяється відповідно до різних цілей стійкого розвитку на освітню політику, політику охорони довкілля, охорони здоров'я.

9. *За інструментами вироблення* політики – наприклад, політика, що використовує ринкову систему, і політика, що вдосконалює ринкову систему. Назви багатьох напрямів С.п. містять інструменти/засоби реалізації політики, наприклад, податкова, грошово-кредитна, амортизаційна.

Слід взяти до уваги, що характеристики окремих різновидів С.п. за певними класифікаційними ознаками частково накладаються одна на одну – наприклад, політика за територіальним охопленням і за органами влади, за органом влади і за предметною/проблемною сферою, за стилем і за ціннісною орієнтацією.

Різновиди С.п. за різними класифікаційними ознаками досить широко представлені в українському законодавстві: в Конституції України (прийнятій на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р.) у ст. 85, 100, 116; у Законі України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” (від 1 липня 2010 р. № 2411-VI) визначаються основні засади у дев'яти сферах внутрішньої і зовнішньої політики держави; у Господарському Кодексі України (від 16 січня 2003 р. № 436-IV).

1.4. Аналіз політики: ідентифікація проблем і питань політики

Термін **аналіз** у контексті аналізу державної політики – це комплекс аналітичних процедур, спрямований на вироблення поради щодо курсу конкретних дій.

Аналіз державної політики – комплекс аналітичних процедур з вироблення рекомендацій (порад) щодо найкращого з-поміж можливих курсів дії/бездії влади, який ґрунтується на суспільних цінностях.

Аналіз державної політики як сфера професійної діяльності – процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, які розв'язують суспільні проблеми, оцінювання, моніторинг результатів і наслідків цих дій. Аналіз політики має бути прозорим, відкритим і базуватися на суспільних цінностях.

Процес аналізу державної політики є замкненим циклом (див. рис. 1.2). Тобто, як уже зазначалося, заключний етап – оцінювання політики – фактично є етапом усвідомлення нової проблеми (розв'язання однієї проблеми є шляхом до усвідомлення нової проблеми), і процес політики проходить ті самі етапи розв'язання нової проблеми.

Залежно від часу здійснення аналізу (по відношенню до моменту ухвалення рішення щодо політики) й змісту відповідних процедур виділяється:

- **ex-ante аналіз** (лат., тобто попередній) здійснюється до того, як ухвалено рішення;

• **ex-post аналіз** (лат., тобто заключний, підсумковий – моніторинг, оцінювання) здійснюється після того, як відбулися зміни державної політики внаслідок впровадження рішення щодо політики.

Залежно від того, чим оперують аналітики політики при проведенні аналізу – фактами чи цінностями, виділяється два аспекти аналізу:

• **позитивний аналіз** (“Що відбувається?”) – аналіз певної ситуації, фактів за допомогою вимірюваних результатів (зокрема економічний аналіз, прогнози);

• **нормативний аналіз** (“Як має бути?”) – оцінка *бажаності* фактів, визначених за допомогою позитивного аналізу, що, як правило, ґрунтується на суспільних цінностях.

Дослідження проблеми здійснюється, як правило, у рамках позитивного аналізу, тоді як визначення цілей і завдань політики – у рамках нормативного. Отже, ці два аспекти доповнюють один одного, а послідовність кроків підготовки рекомендацій щодо політики і рішення щодо політики виглядає таким чином:

• аналіз фактів, зокрема, проблеми (позитивний) →

• аналіз цінностей, формулювання цілей і завдань (нормативний) →

• суспільний вибір (рекомендації щодо рішення і ухвалення рішення).

Замовник аналізу державної політики – орган влади, що є компетентним, зацікавленим і має відповідні ресурси на розв’язання суспільної проблеми.

У **Регламенті** Кабінету Міністрів України: *головний розробник проекту акта Кабінету Міністрів – орган, який здійснює його підготовку.*

Усвідомлення (формулювання) проблеми

Передусім необхідне усвідомлення або визнання самого факту існування проблеми, адже **добре сформульована проблема – це напіввирішена проблема.**

Визначення проблеми – це пошук *ядра* соціально-економічних, політичних, культурних та інших чинників проблеми.

У будь-якому суспільстві (незалежно від устрою і форми правління) існує “піраміда” суспільних проблем (див. рис. 1.4). Вона притаманна всім суспільствам без винятку.

Проблеми здійснюють “рух” від маловідомих до широковідомих. Завданням фахових аналітиків політики є аналізування проблем до того, як вони стали широковідомими, актуальними і фактично малоприматними для вирішення.

Стадії уваги до проблеми

1. **Препроблема** – незадовільний стан, умови поза увагою громадськості, відома лише спеціалістам, *нікчемність*.

2. **Раптове відкриття** – ентузіазм вирішення, ейфорія, *запальність*.

3. **Усвідомлення вартості** – фінансова, соціальна вартість досягнення прогресу у вирішенні проблеми, *“холодний душ”*.

4. **Поступове згасання інтересу** – втрата громадського інтересу до проблеми через складність і вартість, *затухання*.

5. **Постпроблема** – мало уваги громадськості, відповідна програма, малоцікава діяльність інституцій, *байдужість*.

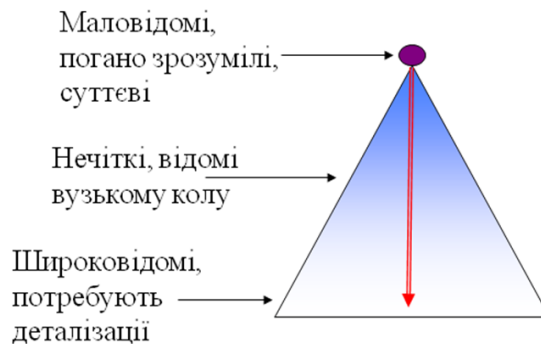


Рис. 1.4. “Піраміда” суспільних проблем

Суттєвим елементом цього етапу аналізу є вирішення проблеми із **проблемної ситуації** – сукупності турбот, хвилювань, ознак потрясіння й дискомфорту, які визнаються політиками і громадськістю. Окрема проблема є складником проблемної ситуації, і для перетворення в проблему її слід розглянути з погляду придатності для дій державних інституцій. Важливим є поняття замовника аналізу: його компетенції, повноважень для вирішення проблеми. Аналіз політики – це занурення, заглиблення, “свердління”, “буріння” скрізь товщу інформації, фактів, даних щодо проблеми, придатної для вирішення. Схематичне зображення **проблемна ситуація – проблема** див. на рис. 1.5.



Проблеми завжди супроводжуються активним процесом **визнання й визначення** (рис. 1.6).

Рис. 1.5. **Проблемна ситуація – проблема**



Рис. 1.6. **Аналіз проблем**

Усе, що ми визначаємо як проблеми, ділиться на дві категорії:

- перешкоди для наших бажаних дій або цілей;
- образа нашому розумінню того, що означає правильне.

Стосовно визнання, то факт існування проблеми можна визначити за допомогою трьох складників.

– Зміна загальноприйнятих показників (збільшення кількості кримінальних злочинів, зниження рівня прожиткового мінімуму тощо).

– *Сфокусована* подія, яка належить до категорії “непередбачуваних подій”, привертає до себе увагу як нездатність державних інституцій ефективно реагувати й передбачити подію і яка може призвести до дій (офіційних чи неофіційних).

– Нормальний зворотний зв’язок під час здійснення програм. Це передусім оцінювання, опитування громадської думки, обрахування витрат тощо.

Визначення проблеми у сфері державної політики – це визначення суспільних проблем, які потребують владного реагування.

Для цього слід переконатися, що:

- проблема стосується значної частини суспільства;
- вона постала внаслідок образи, порушення загальноприйнятих норм, поглядів, звичаїв чи традицій;
- її причиною є існуюча державна політика.

Проблема, придатна для аналізу державної політики, – ситуація, що викликає занепокоєння в суспільстві і потребує реагування влади.

1.5. Державна політика як процес: затрати, результати, впливи і наслідки; цілі та завдання політики

Політика формулюється у певному середовищі, найважливішим тут є такі складники.

1. **Соціальне середовище:** культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальна структура суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв’язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство.

2. **Фізичне середовище** (physical environment):

– географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографія, архітектура тощо;

– демографічні характеристики: чисельність і динаміка населення, розселення, урбаністичні умови, вікова структура населення та інші фізичні характеристики, що визначають спосіб життя, прийнятий у суспільстві.

3. **Економічне середовище** (economic environment): економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, у тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття, рівень економічного зростання тощо.

4. **Політичне середовище** (political environment): політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми конкретного моменту (матеріали про середовище і ресурси державної політики див. у відповідних розділах).

Державна політика як курс дій є процесом, реалізація якого вимагає безперервного втручання органів влади, відповідальних за проведення певного напрямку політики (рис. 1.7).

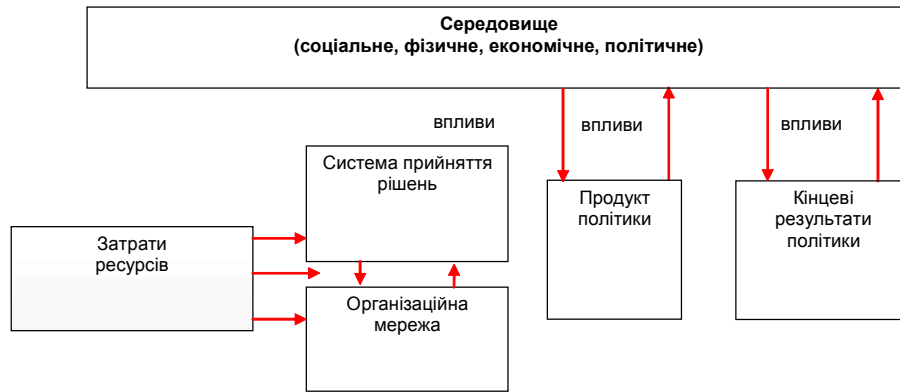


Рис. 1.7. Модель державної політики як процесу

Інституційно орган влади в моделі, зображеній на рис. 1.7, відіграє роль *системи прийняття рішень* (наприклад КМУ, якщо розглядати центральний орган влади).

Процес політики складається, насамперед, з вирішення питань і розв’язання проблем. Розв’язання кожної проблеми неможливо без затрат відповідних ресурсів.

Затрати – це ресурси, необхідні для здійснення політики (на етапі проектування політики) або які фактично використані в процесі реалізації політики. Детальна характеристика різних видів ресурсів політики була наведена вище.

Реалізація політики, тобто здійснення намічених заходів політики для вирішення проблеми з урахуванням відомих цілей і завдань, дає різноманітні результати, передусім, безпосередні (прямі), які мають назву **продукти (випуск) політики**. Продукт – це те, на що безпосередньо витрачаються бюджетні кошти, які виділяються на реалізацію заходів політики. Проте, на відміну від затрат ресурсів, продукт політики не завжди легко ідентифікувати і виміряти, особливо коли йдеться про продукти суто “бюрократичних” заходів. Схожа проблема виникає у процесі оцінювання діяльності державних установ, коли треба з’ясувати, що є продуктом державної установи, що саме вона виробляє.

Продукти політики впливають на зовнішнє середовище – економічні, соціальні, політичні чинники, а середовище має зустрічний вплив на продукти політики. **Впливи політики** можуть бути безпосередніми (прямими) і опосередкованими (непрямими); економічними, політичними, соціальними, фізичними (екологічними); очікуваними і неочікуваними; бажаними і небажаними. Прямі впливи пов’язуються безпосередньо з діями політики (наприклад, якщо розглядається екологічна політика, то прямими впливами будуть екологічні впливи, а непрямими – певні соціальні і політичні впливи). Бажаність і неба-

жаність впливів аналізуються з урахуванням двох чинників: по-перше, які вигоди або які витрати/втрати породжує політика, по-друге, як розподіляються вигоди (виграші) і втрати (програші) серед різних груп суспільства.

З перебігом часу після ухвалення рішень щодо політики з урахуванням впливів середовища виникають *наслідки політики*. Їх можна класифікувати за часом виникнення – короткострокові, середньострокові й віддалені (довгострокові). Також результати можна класифікувати з урахуванням класифікації впливів, що породжують відповідні наслідки. Отже, наслідки можуть бути бажаними (що збільшують вигоди від реалізації політики) і небажаними (що породжують витрати, втрати для окремих груп або суспільства в цілому й зменшують вигоди); можуть бути передбачуваними – тоді їх можна врахувати при прийнятті рішень, і непередбаченими – які не були враховані при прийнятті рішень (що не означає, що їх не можна було врахувати: можливо, неякісно був проведений попередній аналіз можливих наслідків).

Безпосередній продукт політики і всі істотні впливи формують остаточні результати політики як процесу, хоча поняття “остаточний” має умовний характер, оскільки наслідки впровадження політики часто породжують нові проблеми, що також потребують розв’язання. Тому інколи варто розглядати окремо проміжні і кінцеві (остаточні) наслідки.

Остаточні результати мають пов’язуватись із досягненням цілей політики, тоді як продукти політики пов’язуються із завданнями політики.

Цілі політики – це те, чого ця політика намагається досягти, її наміри і спрямування. У процесі формулювання цілей слід виходити з цінностей, які декларуються у суспільстві (інколи цінностями виступають *стратегічні пріоритети* політики), під кутом зору саме цінностей здійснюється аналіз політики. Приклади цілей можна знайти в кожному програмному документі органів влади – чи то в державних цільових програмах, чи то в програмах місцевого розвитку.

Виходячи з цілей розробляються альтернативні шляхи досягнення цілей, які включають сукупність *завдань і заходів* – конкретних кроків, які треба здійснити для вирішення проблеми. Тобто виникає така послідовність кроків: суспільні *цінності* → *цілі* політики → альтернативні *стратегії* досягнення цілей → *завдання і заходи* для реалізації стратегій.

Слід підкреслити, що найбільш загальні, або головні цілі (такі як ефективність і справедливість) фактично збігаються з цінностями. Так, у посланні президента країни можуть визначатись цінності, тобто головні цілі політики на майбутній період. Уряд розробляє свою програму діяльності, де пропонуються заходи і формулюються завдання для реалізації проголошених головних цілей політики.

1.6. Вимірювання результативності, ефективності та економічності державної політики

Успішність виконавської діяльності у державному управлінні в розвинених країнах світу найчастіше вимірюється через сукупність показників результатив-

ності, ефективності та економічності управління, що відповідає концепції вимірювання виконавської (або адміністративної) діяльності – *performance measurement*.

Для вимірювання і подальшого оцінювання виконання державних програм, заходів державної політики, завдань модернізації державного управління варто представити процес формування і реалізації державної політики у вигляді моделі (рис. 1.8), де відповідно до поставлених цілей формується уявлення про “картину світу”, що складеться після реалізації відповідних заходів, у вигляді певної сукупності результатів (наслідків), середньо- і довгострокових; ці результати мають бути описані у вигляді значень кількісно вимірюваних та якісних показників (індикаторів).

Для отримання цих результатів повноважні органи влади повинні забезпечити виконання відповідних завдань, що означатиме появу продуктів політики (програми); вони так само повинні бути описані у вигляді набору значень кількісно вимірюваних та якісних показників (індикаторів). Надалі можна розрахувати потреби в ресурсах, що потрібні для отримання всіх необхідних продуктів. Взаємозв’язки кроків цього аналітичного процесу на етапах формування і оцінювання державної політики показані на рис. 1.8.

Цілі → ↓	Результати (наслідки) програми ↑	Показники результатів (кількісні, якісні)	Критерії досягнення цілей
Завдання → ↓	Продукти програми ↑	Показники продуктів (кількісні, якісні)	Критерії виконання завдань
Потреба в ресурсах →	Затрати ресурсів	Показники затрат (кількісні)	—

Рис. 1.8. Взаємозв’язки між елементами державної політики як процес

Основна проблема аналізу на етапі проектування політики: які продукти потрібні для досягнення бажаного результату?

Основна проблема аналізу на етапі оцінювання виконання: чи дійсно досягнуті результати є наслідком виробництва продуктів політики? (адже після того не означає внаслідок того, оскільки існують передбачувані/непередбачувані впливи середовища – глобальні криза, мінлива кон’юнктура світових ринків, соціальна і політична ситуація, стан довкілля).

Оцінка успішності реалізації державної політики здійснюється з урахуванням трьох концепцій – результативності, ефективності й економічності.

Результативність політики – це міра досягнення проголошених цілей політики, що може визначатися за допомогою двох груп показників:

1) результативність як співвідношення між фактичними і запланованими значеннями показників результативності;

2) результативність як співвідношення між показниками результатів (наслідків) і продуктів програм, інакше кажучи: скільки одиниць продукту програми забезпечують одну одиницю результату? (цей показник можна назвати ще показником *дієвості політики*).

Ефективність політики (програми) – це співвідношення між затратами на проведення політики та отриманими продуктами; вимірюється як у натуральних показниках, так і у вартісних – якщо можливо дати грошову оцінку всім затраченим ресурсам і отриманим продуктам.

У разі, якщо затрати/продукти вимірюються в натуральних одиницях, то відповідне співвідношення продукт/затрати має назву **продуктивність політики** – різновид ефективності.

Технологічна ефективність означає вибір при фіксованих затратах такого варіанта реалізації політики, що забезпечує максимально можливі обсяги продуктів порівняно з іншими варіантами дій.

Економічна ефективність (або **економічність політики**) означає вибір такого варіанта реалізації політики, коли необхідні фіксовані продукти отримуються з мінімально можливими (серед усіх варіантів дій) затратами ресурсів.

Через те, що продукти політики відіграють лише допоміжну роль (хоча бюджетні кошти витрачаються саме на них), показники ефективності доповнюються показниками, що враховують і кінцеві результати, а не лише продукти:

– *витрати – результативність* (співвідношення витрат як грошової оцінки затратрачених ресурсів і результатів) та

– *витрати – вигоди* (співвідношення витрат і результатів у грошовому вимірі – вигід).

Через суперечливість впливів державних програм на різні зацікавлені групи серед населення, бізнесу і влади необхідно перед ухваленням будь-яких протекціоністських рішень урахувувати розподіл вигід і витрат між різними групами інтересів та брати до уваги концепції **ефективності за Парето** (стан суспільства є ефективним за Парето, якщо становище жодної групи (індивіда) не може бути покращене в результаті реалізації державної політики без погіршення становища хоча б однієї іншої групи або індивіда), а також **покращення за Парето**, доповнену *принципом коспенсації*: чи можлива така зміна статус кво у суспільстві, коли внаслідок реалізації певної політики жодна група не програє і хоча б якась одна виграє (або, принаймні, коли переможці здатні потенційно компенсувати програші “аутсайдерам” і все одно залишитися у виграші). Адже пролобійована політика підтримки розвитку одних регіонів і галузей часто призводить до скорочення виробництва і втрати робочих місць у суміжних галузях і регіонах.

На відміну від практики країн ЄС, в Україні подібна система вимірювання і оцінювання результативності й ефективності досі майже не впроваджена (хоча частково унормована – у законодавстві про порядок розробки державних цільових програм, про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, у рамках упровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес згідно з Бюджетним кодексом тощо) і підмінюється, найчастіше, лише якісними оцінками перетворень без оцінювання можливих альтернативних варіантів дій, включно з варіантом “не втручатись”.

Аналіз вигід і витрат (cost-benefit analysis) – загально визнаний метод кількісного аналізу ефективності державної політики, суспільних програм, результатом якого є оцінка чистих суспільних вигід від результатів упровадження програми/проекту.

Чисті суспільні вигоди – різниця між суспільними вигодами та суспільними витратами. **Суспільні вигоди** – сумарна грошова оцінка позитивних результатів і наслідків реалізації програм для суспільства в цілому й окремих груп. **Суспільні витрати** – сумарна грошова оцінка затрат ресурсів на реалізацію програми та витрат, що виникають унаслідок реалізації програми, для суспільства в цілому та для окремих груп.

Принципи аналізу ефективності суспільних проектів і програм:

- урахування інтересів усіх стейкхолдерів програми (на відміну від приватних проектів);
- урахування цінності часу;
- використання невикривлених (ефективних, “тіньових”) цін при оцінюванні затрат і результатів (на відміну від приватних проектів, де враховуються фактичні ціни);
- урахування ризиків;
- визначення альтернативних варіантів реалізації програми й орієнтація на найефективніший варіант.

Етапи аналізу витрат і вигід:

1. Визначення потреб, обмежень, цілей і завдань, “точок зору” (коло стейкхолдерів, чий інтерес береться до уваги).
2. Формулювання альтернатив.
3. Підготовка даних про витрати і вигоди з розподілом у часі.
4. Дисконтування вигід і витрат з урахуванням невикривлених цін.
5. Детермінований аналіз.
6. Аналіз чутливості.
7. Аналіз з урахуванням ризиків.
8. Рекомендації для ухвалення рішення.

В українському законодавстві в явному вигляді використання методу аналізу вигід і витрат передбачено під час оцінювання ефективності заходів регуляторної політики у процесі підготовки аналізу впливів регуляторних актів; опосередковано він згадується в принципах формування державних цільових програм і бюджетних програм, коли йдеться про аналіз їх ефективності.

Аналіз політики має спрямовуватися на ідентифікацію **стейкхолдерів** – усіх тих осіб (груп осіб), які *мають відношення до процесу політики* (як у владі, так і поза органами влади). Тобто всіх, *кого зачіпає існування проблеми й можливих шляхів її вирішення* (пов’язані із цим затрати, випуск і наслідки реалізації політики). Ці особи є в певному сенсі “пайовиками” процесу політики, оскільки вони мають “пай” – із ними потрібно рахуватися в процесі політики (матеріали про аналіз стейкхолдерів і про консультації з громадськістю дивись у відповідних розділах).

1.7. Інструменти політики, альтернативні варіанти, впровадження

Інструменти політики – це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя.

Інструменти можуть класифікуватися виходячи з рівня залучення влади у процесі їх застосування (тобто ступеня обов’язковості їхньої дії – табл. 1.1):

- примусові інструменти (регулятори й обмеження поведінки, обумовлені нормативною базою, державні підприємства, державні поставки);
- змішані інструменти (податки і збори, субсидії, інформація й стимули);
- “добровільні” інструменти (частково ринки; родина й комуна).

Таблиця 1.1

Класифікація інструментів державної політики за рівнем примусу

низький (добровільні інструменти)	← рівень примусу → (змішані інструменти)	високий (примусові інструменти)	
Інформування (загальне, цілеспрямоване) Переконання (спонукання, підказка, нормативи) Пропаганда Агітація Реклама Запити (опитування, спеціальні комісії, постійні комісії, суспільні організації) тощо	Видатки Добровільні пожертвування Гранти (внутрішні, зовнішні) Субсидії (прямі, підоймові) Кредити, позички, застави Винагороди Страхування Інвестиції Закупівля Уповноважена закупівля (з вигодою для: держави, постачальника, споживача) Цілеспрямована підготовка фахівців тощо	Закони, укази Регулювання (визнання, уповноваження, обмеження) Саморегулювання Стандарти (екологічні, добробут тощо) Програми Приватизація Альтернативне забезпечення товарами й послугами Податки Реєстрація Система дозволів і обмежень Вилучення з комерційного обороту тощо	Інформаційний тиск Державно-приватні підприємства Антимонопольна діяльність Антиінфляційна діяльність Соціальний захист Приватизація-реприватизація, націоналізація Адміністративний контроль за цінами Адміністративні методи Обов’язок реєстрації Обов’язок показувати діяльність (документально) Обов’язок звітувати Інспектування Санкції (припинення чинності, штрафна санкція, адмінпокарання, допит, затримання, ув’язнення) Банкрутство (аукціон) Директивне планування Натуральний обмін (фонди, талони, картки) Пряме постачання Тотальний контроль (сканування) Силові методи тощо

Приклади інструментів (засобів політики), які застосовуються державою для впливу на діяльність суб’єктів господарювання, можна знайти в Господарському кодексі України (від 16 січня 2003 р. № 436), ст. 12:

- державне замовлення, державне завдання;
- ліцензування, патентування і квотування;

- сертифікація та стандартизація;
- застосування нормативів та лімітів;
- регулювання цін і тарифів;
- надання інвестиційних, податкових та інших пільг;
- надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Варіант політики – це певний набір завдань, інструментів, засобів, заходів політики, реалізація якого дає змогу більш або менш успішно розв’язати суспільну проблему і досягти зазначеної мети політики. В аналізі політики варіанти – це взаємовиключні підходи до розв’язання проблем, якщо обирається один варіант, то решта відкидаються – тому вони є альтернативами. Наша характеристика альтернативних варіантів – їх сумірність: це означає, що варіанти повинні мати спільну базу для порівняння: або використовувати однакові обсяги ресурсів, або стосуватися однієї і тієї самої території, або потребувати однакового часу для реалізації; кількість сумірних характеристик варіантів може коливатися від однієї до кількох, проте слід пам’ятати, що завелика кількість сумірних характеристик суперечить самій ідеї варіантності.

Альтернативних варіантів доречно пропонувати в межах 3–5; серед них обов’язкова наявність “нульового” варіанта (“нічого не змінювати”), що практично означає бездію (наприклад рішення не запроваджувати регулювання певних цін усупереч тиску лобістів) або невдавання до нових дій – якщо якась політика в цьому напрямі здійснювалася раніше (рішення залишити регульовані ціни без змін). Наявність такого варіанта є обов’язковою, адже в результаті аналізу може з’ясуватися, що за даних обмежень і в наявному середовищі будь-які дії влади тільки погіршать ситуацію (можливо, тому, що влада своїми помилковими діями сама створила проблему).

Опис кожного варіанта має розпочинатися з його назви і містити таку інформацію:

а) основні заходи політики з реалізації варіанта (якщо це не впливає з назви, адже інколи самої назви достатньо для з’ясування передбачених цим варіантом дій);

б) потенційні переваги варіанта політики; оцінка результатів проведення політики (або вигід – якщо можлива грошова оцінка результатів);

в) потенційні недоліки варіанта політики; можливі втрати для суспільства загалом або для окремих стейкхолдерів; оцінка затрат ресурсів на проведення політики; якщо це можливо, оцінка витрат – грошова оцінка втрат для суспільства і затрат ресурсів.

Про необхідність підготовки альтернативних варіантів розв’язання проблем політики йдеться в кількох нормативно-правових документах українського уряду.

Порівняльний аналіз альтернативних варіантів політики доречно здійснювати за п’ятьма універсальними критеріями:

- 1) результативність;
- 2) ефективність;
- 3) справедливість;

- 4) адміністративна здійсненність;
- 5) політична здійсненність.

Поняття результативності і ефективності політики були визначені в цьому розділі вище.

Критерій справедливості дає змогу врахувати перерозподільні ефекти – непропорційний вплив заходів політики на різні регіони й групи населення, які можуть аналізуватися за такими ознаками, як громадянство, місце проживання, рівень доходів, соціальна, національна належність, вік, стать.

Політична здійсненність **як критерій оцінки варіантів політики передбачає врахування таких аспектів:**

- а) відповідність пріоритетним завданням органів влади;
- б) ставлення громадськості до запропонованих заходів;
- в) ставлення впливових груп спеціальних інтересів;
- г) відповідальність за ухвалення рішення: хто або які органи прийматимуть рішення і за який термін?

Адміністративна здійсненність передбачає врахування таких чинників:

- Чи можна реалізувати запропонований варіант політики за наявних політичних, соціальних та адміністративних умов?
- Чи достатньо персоналу відповідної кваліфікації для його реалізації?
- Чи персонал зацікавлено співпрацюватиме в реалізації цього варіанта політики?
- Чи є достатні фінансові ресурси? Якщо немає, то чи можна мобілізувати кошти інших підрозділів/міністерств?
- Чи є в наявності необхідні матеріальні ресурси?
- Чи можна все зробити вчасно, з урахуванням нагальності розв'язання проблеми?
- Чи існує відповідна нормативна база та чи потрібне прийняття нових нормативно-правових актів?

Впровадження політики – це 1) процес від формулювання намірів до відстеження впливів і наслідків реалізації певних заходів політики; 2) процес трансформації затрат у продукти політики (при реалізації заходів політики); 3) процес трансформації цілей, проголошених політикою, у результати, який супроводжується застосуванням правил, тлумаченням нормативних актів, додержанням законів та наданням послуг населенню.

Основними проблемами на шляху впровадження політики виступають комунікація, координація, конфлікт із зовнішніми стейкхолдерами.

Оцінювання – завершальний етап розробки політики. Виробники політики намагаються дізнатись, чи реалізує політика заявлені цілі політики; яким коштом; з якими наслідками, запланованими й незапланованими, для суспільства. Оцінка чинної політики визначає нові проблеми і дає поштовх процесу вироблення політики (матеріали про аудит, моніторинг і оцінювання див. у відповідному розділі).

1.8. Підготовка аналітичних документів

До процесу формування і реалізації державної політики залучається багато інститутів влади і дійових осіб з органів влади, експертного середовища, стейкхолдерів, інститутів громадянського суспільства.

Важливими складовими цього процесу є аналітичні документи, що підсумовують дослідницьку або дорадницьку діяльність, яка супроводжує весь процес політики.

У науці про державну політику виділяються, як уже зазначалося вище, дві складові – дослідження політики й аналіз політики. У кожній із цих двох сфер використовуються свої специфічні документи, де фіксуються або дослідження державної політики (наприклад у рамках науково-дослідних робіт для оприлюднення як наукові доповіді в спеціалізованих журналах), або результати аналізу політики – конкретної роботи, виконаної в рамках підготування проекту конкретного рішення для конкретного замовника. Порівняльний аналіз документів цих двох типів наведено в табл. 1.2, класифікацію документів з аналізу політики – в табл. 1.3.

Таблиця 1.2

Відмінності між документами в галузі дослідження політики та аналізу політики

Сфери відмінностей	Тип аналітичного документа	
	Дослідження політики	Аналіз політики
Аудиторія	Інші експерти з державної політики	Виробники рішень/політики
Спрямованість	Скерованість на проблему: загальні рекомендації та інформування щодо проблем політики	Скерованість на клієнта: проектування конкретних напрямів політики для впровадження в реальній ситуації
Методологія	Може включати багато первинних досліджень	Рідко охоплює первинні дослідження
Виклад ідей/мовний стиль	Може бути суто науковим	Мусить бути чітко зрозумілим і простим
Обсяг	До 20 тис. слів	Як правило, не більш як 5 тис. слів

Таблиця 1.3

Класифікація аналітичних документів

Документи для зовнішнього використання	Документи для внутрішнього використання
Програмні документи (заяви, аналітичні доповіді, концепції політики)	Доповідна записка
Зелена книга	Корпоративний аналітичний документ (А3)
Біла книга	Аналітичний документ міністерства/ відомства (А3)

Документи для зовнішнього використання призначені для обговорення в суспільстві (у колі стейкхолдерів) пропозицій органів влади щодо майбутніх дій.

Програмні документи – документи, що допомагають керівництву інформувати громадськість про обраний курс дій (послання президента країни парламентам, програма дій кабінету міністрів).

Зелена книга (ЗК) – інформативний документ щодо конкретної проблеми, який відображає бачення урядом певної проблеми, але ще не містить конкретних шляхів і заходів її розв’язання. Надається зацікавленим сторонам, залученим до процесу консультацій.

Біла книга (БК) – документ із конкретними пропозиціями щодо майбутніх дій, заходів, пропонованих відповідним органом влади для розв’язання проблеми. БК – результат подальшої роботи над ЗК; у ній орган влади виносить на суд громадськості або зацікавлених осіб свої пропозиції щодо способів розв’язання проблеми.

Документи для внутрішнього використання призначені для обговорення майбутніх дій органів влади, часто містять проекти майбутніх рішень/дій з аналітичним обґрунтуванням їх доцільності. *Адресатами* є органи влади, що припускає можливість ознайомлення громадськості й стейкхолдерів з їхнім змістом.

Доповідна записка – призначена для того, щоб звернути увагу керівництва існування певної актуальної проблеми й, можливо, запропонувати варіант її розв’язання.

Корпоративний аналітичний документ (аналітична записка) – призначена для того, щоб забезпечити керівництво результатами аналізу політики й ознайомити його з рекомендаціями щодо найдоцільнішого варіанта розв’язання проблем політики (наприклад: політична пропозиція – готується згідно з регламентом КМУ).

Аналітичний документ міністерства – документ, подібний до попереднього, але його адресатом є певне міністерство (відомство), що відповідає за його напрям політики.

Структура типового аналітичного документа, що дає змогу слухачам магiстерських програм з державного управління та державним службовцям в рамках програм підвищення кваліфікації засвоїти основні структурні елементи аналітичної записки, що можуть зустрітися в тому або іншому змінному вигляді в різних сферах роботи в органах влади, наведена в табл. 1.4. Слід зазначити, що подібну структуру мав документ “Доповідна записка Кабінету Міністрів України”, який був унормований для підготовки аналітичних документів для засідань КМУ у 2003–2005 рр. згідно з вимогами Тимчасового Регламенту Кабінету Міністрів України.

В Україні за останні 10 років відбулося досить широке впровадження всіх основних процедур аналізу політики в практику діяльності органів влади, що супроводжувалось унормуванням відповідних аналітичних документів. Як приклади можна навести “Політичну пропозицію – доповідну записку Кабінету Міністрів України”, “Концепцію Державної цільової програми”, “Паспорт бюджетної програми”, “Аналіз впливу регуляторного акта”. Як експеримент низкою міністерств і відомств готувалися білі і зелені книги, де описувались пропозиції відповідних органів влади щодо розв’язання певних суспільних проблем.

Структура типового аналітичного документа

1. Визначення проблеми/питання
1.1. Формулювання проблеми; замовник аналізу
1.2. Симптоми проблемної ситуації
1.3. Масштаби проблеми
1.4. Новизна проблеми
1.5. Коротка історія питання
1.6. Законодавча й інституційна база здійснення чинної політики
1.7. Нагальність вирішення
2. Підстави для державного втручання
3. Консультації (із стейкхолдерами)
3.1. Організовані зацікавлені групи
3.2. Заінтересовані органи влади
4. Моделювання проблеми
4.1. Мета розв'язання проблеми
4.2. Показники результативності
4.3. Критерії досягнення цілей
4.4. Обмеження
5. Альтернативні варіанти
5.1. Варіант №1 (назва варіанта)
а) опис варіанта
б) потенційні переваги варіанта
в) потенційні недоліки варіанта
...
6. Рекомендації та впровадження
6.1. Порівняльний аналіз
6.2. Рекомендований варіант:
6.3. Заходи щодо впровадження

Висновки. Державна політика – курс дій (або утримання від дій – бездій), обраний органами влади для розв'язання певної суспільної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем.

Аналіз державної політики (АДП) як сфера професійної діяльності – процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) про найкращі серед можливих варіанти дій, які розв'язують суспільні проблеми, про оцінювання, моніторинг результатів і наслідків цих дій. Аналіз політики має бути прозорим, відкритим і базуватися на суспільних цінностях.

Питання для самоконтролю

1. Як впливає демократія на процедури і методики аналізу державної політики?
2. З'ясуйте базові принципи відкритості та прозорості у виробленні політики.
3. Що, на Вашу думку, є основою для співробітництва та побудови “розширеного порядку денного людської співпраці”? Запропонуйте шляхи подолання перешкод у виробленні державної політики на засадах публічності.

4. З'ясуйте роль і місце мозкових центрів, НУО, академічних закладів у творенні політики. У чому відмінність владних і позавладних акторів політики? Який їхній вплив на становлення аналітичного середовища в Україні?

5. Які принципи відкритості і прозорості Ви вважаєте визначально важливими для становлення публічності державної політики в Україні?

6. Назвіть складники визнання і визначення проблеми.

7. Охарактеризуйте поняття стейкхолдерів у процесі вироблення державної політики.

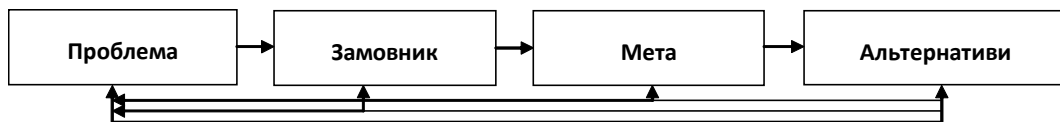
8. Дайте визначення поняття “результативність політики”.

9. Дайте визначення терміна “ефективність політики”.

10. У підготовці яких аналітичних документів з державної політики Ви брали участь?

Завдання для самостійної роботи

1. Сформулюйте проблему, придатну для аналізу політики, визначте замовника, мету й альтернативні варіанти розв’язання проблеми.



Завдання доцільно виконувати за шаблоном:

<i>Проблема</i>	<i>Замовник</i>	<i>Мета/цілі, завдання</i>

2. Для обраної проблеми: 1) охарактеризуйте *середовище політики*; 2) визначте стейкхолдерів політики (як серед органів влади, так і поза владою) та вкажіть їх роль у розв’язанні проблеми (інтерес, протидія і т.ін.).

3. Для запропонованої альтернативи визначте *затрати, продукт, впливи, результати*.

<i>Затрати ресурсів</i>	<i>Продукт (випуск)</i>	<i>Впливи</i>	<i>Результати</i>

Затрати [*input*] – це ресурси, які необхідні для здійснення політики.

Продукт (*випуск*) [*output*] політики – безпосередній результат реалізації політики.

Впливи [*impact*] можуть бути очікуваними і неочікуваними, бажаними і небажаними, короткостроковими і тривалими.

Впливи формують **результати (наслідки)** [*outcome*] політики – це продукт політики з урахуванням усіх впливів.

4. Для обраних раніше прикладу проблеми і мети здійснення політики запропонуйте показники її ефективності й результативності.

Результативність політики	Ефективність політики

Результативність політики (програми) [*effectiveness*] – це міра досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизились до задекларованих цілей.

Ефективність політики (програми) [*efficiency*] – це співвідношення між затратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи – продуктом політики, інколи – наслідками політики). Ефективність може вимірюватись як у натуральних показниках (як продуктивність праці), так і у вартісних.

5. Оберіть для прикладу сферу державної політики, в якій спостерігаються *симптоми проблемної ситуації*. Сформулюйте проблему, яка потребує розв’язання. Визначте замовника вирішення проблеми.

6. Для сформульованих вище проблеми і мети її вирішення запропонуйте альтернативні варіанти вирішення проблеми.

Проблема	Мета, завдання	Альтернативи
		1. Status-quo 2. 3.

Список використаних джерел

Нормативно-правові акти у сфері вироблення державної політики та програм

1. Конституція України. Прийнята на п’ятій сесії ВР України 28.06.1996 р.
2. Про Регламент Верховної Ради України [Електронний ресурс] : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. – Режим доступу : www.zakon.gov.ua
3. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI. – Режим доступу : www.zakon.gov.ua

4. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI. – Режим доступу : www.zakon.gov.ua
5. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики [Електронний ресурс] : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI. – Режим доступу : www.zakon.gov.ua
6. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. – Режим доступу : www.zakon.gov.ua
7. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [Електронний ресурс] : Закон України від 23 берез. 2008 р. № 1602. – Режим доступу : www.zakon.gov.ua
8. Про державні цільові програми [Електронний ресурс] : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1621-IV. – Режим доступу : www.zakon.gov.ua
9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-15. – Режим доступу : www.zakon.gov.ua
10. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Закон України від 21 груд. 2010 р. № 2818-VI. – Режим доступу : www.zakon.gov.ua
11. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 15 верес. 2005 р. № 1276/2005. – Режим доступу : www.prezident.gov.ua
12. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : www.zakon.gov.ua
13. Регламент Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 8 лип. 2009 р. № 712). – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
14. Типовий регламент місцевої державної адміністрації [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 груд. 1999 р. № 2263 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 31 жовт. 2007 р. № 1270). – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
15. Типовий регламент центрального органу виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 верес. 2007 р. № 1143. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
16. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2003 р. № 621. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
17. Порядок розроблення та виконання державних цільових програм [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 106. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua
18. Про проведення моніторингу та оцінювання ефективності програм соціальної підтримки населення [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету

Міністрів України від 20 червня 2012 р. № 554. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

19. Питання проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2006 р. № 361. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

20. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

21. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

22. Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 504-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

23. Про забезпечення діяльності груп аналізу політики у центральних органах виконавчої влади та Секретаріаті Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 7 лют. 2007 р. №32-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

24. Правила складання паспортів бюджетних програм місцевих бюджетів, квартального та річного звітів про їх виконання, здійснення моніторингу та аналізу виконання бюджетних програм, оцінки ефективності бюджетних програм [Електронний ресурс] : Наказ Мінфіну України від 9 лип. 2010 р. № 679. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua

Загальна література з вироблення та аналізу державної політики

1. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, сфера прикладних досліджень : зб. док. і матеріалів / уклад. : О. Кілієвич, В. Тертичка. – К. : К.І.С., 2004. – Режим доступу : www.IPAS.org.ua

2. Браун П. Посібник з аналізу державної політики : пер. з англ. / П. Браун. – К. : Основи, 2000. – 243 с.

3. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції і практика / Д. Л. Веймер, А. Р. Вайнінг ; пер. з англ. за наук. ред. О. Кілієвича. – К. : Основи, 1998. – 654 с.

4. Волес В. Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р. Ткачук. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 871 с.

5. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.

6. *Кілієвич О.* Інституалізація аналізу політики в Україні / *О. Кілієвич* // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 4–15. – Режим доступу : <http://www.ipas.org.ua> – див. “Журнал”
7. *Кириєвич А. И.* Англо-руський глосарій термінів и понятій в сфері аналізу політики, державного управління и економіки громадського сектора / *А. И. Кириєвич.* – Бишкек : Ун-т Центральної Азії, 2009. – 514 с.
8. *Вайс К. Г.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики / *К. Г. Вайс* ; пер. з англ. *Р. Ткачука та М. Корчинської* ; наук. ред. пер. *О. Кілієвич.* – К. : Основи, 2000. – 671 с.
9. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / *Еверт Ведунг* ; пер. з англ. *В. Шульга.* – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.
10. Оцінювання державних політик та програм : посіб. для викладання з освіт.-проф. програм підготовки магістрів держ. упр. / *Т. Англєрид, А. Андерсен та ін.* – К. : Всеуито, 2003. – 151 с.
11. Оцінювання державних політик та програм: конспект лекцій до навч. дисципліни / уклад. : *В. А. Ребкало, Ю. Д. Полянський.* – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 88 с. – Режим доступу : www.IPAS.org.ua
12. Вироблення державної політики. Аналіт. записки / уклад. : *О. Кілієвич, В. Романов.* – К. : К.І.С., 2003.
13. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі : зб. аналіт. звітів і зап. учасників Програми уряд. стажування / уклад. : *О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка.* – К. : К.І.С., 2006. – 388 с. – Режим доступу : www.IPAS.org.ua
14. Розробка державної політики. Аналітичні записки / уклад. *О. Кілієвич.* – К. : Вид-во УАДУ, 2002.
15. *Скот Грегорі М.* Документи з аналізу політики / *Грегорі М. Скот* // Розробка державної політики. Аналітичні записки / уклад. *О. Кілієвич.* – К. : Вид-во УАДУ, 2002.
16. *Янг Е.* Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практ. посіб. для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / *Е. Янг, Л. Куїнн* ; наук. ред. пер. *О. Кілієвич.* – К. : К.І.С., 2003. – Режим доступу : www.IPAS.org.ua

2. ІНСТИТУЦІЙНІ ЧИННИКИ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ УМОВ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

У процесі розгляду соціально-економічної та політичної ситуації в Україні визначальне значення має те, що в післякризовому стані національної економіки загострюється тривала суспільна криза з притаманною таким явищам соціальною дезорієнтованістю. Втрачається визначеність цілей розвитку держави і виконання її функцій. Почасти держава сприймається як суб'єкт, відокремлений від громадян і орієнтований на просування інтересів обмеженого кола осіб чи окремих груп-інтересів у суспільстві.

Будь-яка організація суспільного життя ґрунтується на формальних і неформальних правилах поведінки в соціумі окремих громадян. Тобто правила поведінки виявляються в інституціях, що формують політичні, економічні, а також соціальні інститути і визначають структуру суспільства. Ця структура підтримується тією чи іншою політичною системою країни, а відтак вона залежить від державного управління, його дієвості в усіх сферах суспільного життя. Тому сучасне зростання негативних наслідків в економіці, гострота соціальних і політичних реакцій у суспільстві вказує не скільки на економічні прорахунки чи зовнішні шоки, стільки на недоліки сучасного управління, нехтування практиками вироблення й реалізації цілісної державної політики.

У такій ситуації першочерговим постає встановлення справжніх пріоритетів громадян у суспільній взаємодії, стимулювання їх позитивної реакції на ті чи інші перетворення, запропоновані новою державною політикою. Тобто визначення інституційних і ключових соціально-економічних передумов трансформації суспільства дасть змогу зрозуміти ключові вимоги громадян до організації життя сучасного українського суспільства, що сприятиме виробленню чітких та однозначних пріоритетів оптимізації будь-якої державної політики в Україні.

2.1. Інституції у функціонуванні суспільних систем

Протягом останніх двадцяти років реформи в перехідних економіках ґрунтувалися на підходах, що так чи інакше відображали практику економічного середовища в розвинутих ринкових країнах (так званий “вашингтонський консенсус”). Тобто за основу визначались типові твердження про дієвість механічного перенесення практики класичної економічної теорії в питаннях функціонування будь-якої економічної системи. Зокрема, у 1980–1990-х рр. у країнах Центральної і Східної Європи були прийняті програми ринкової трансформації, що визначили основні шляхи, методи й етапи перетворень: “програма Анте Маркевича” у СФРЮ (1989 р.); “план Бальцеровича” у Польщі (1989 р.); “план Клауса” у Чехословаччині (1990 р.); “план Купи” в Угорщині (1990 р.); “Короткий виклад стратегії переходу до ринкової економіки” в Румунії (1990 р.); “Меморандум про економічну політику Російської Федерації”, підготовлений

під керівництвом Є.Гайдара (1992 р.); “Програми економічних реформ та політики України” (1992 р.) та ін. Незважаючи на істотні розбіжності у визначенні та реалізації економічної політики, усі ці документи мали чимало спільних рис, пов’язаних із подібністю завдань і цілей ринкових перетворень.

Проте характер трансформації постсоціалістичних країн Центральної і Східної Європи окреслив не лише різну швидкість перетворень у кожній із них, незалежно від цих засад, а й спровокував нетипові на той час проблеми суспільного середовища (недовіра до органів державної влади, дезорієнтованість, соціальне пригнічення і розчарування змінами, зростання нетерпимості тощо). Інакше кажучи, до порядку денного економічних перетворень додалося соціальне тло, поведінка громадян, їх реакції у сприйнятті нових соціально-економічних змін. Яскраво виявилася значна залежність між політичним, економічним і соціальним середовищами, зокрема становлення і зміцнення перехідних економік унаслідок формального (законодавчого) закріплення ринкових норм і правил поведінки для економічних агентів на ринку. Першочергове значення у процесі реформ стало відводитися якості інституцій (норм і правил) в економіці, політиці, соціумі, що отримало продовження в досягненні ефективності системи державного управління.

Інституційні перетворення виявляються в ситуації колективного і конституційного вибору, тобто в ситуації інституційного вибору – досягнення політичного і економічного консенсусу в суспільстві всім спектром заінтересованих сторін. Якщо рішення в межах колективного вибору досягаються за посередництва держави між економічними агентами і суспільними групами інтересів щодо поточної ситуації в економіці (наприклад негласне збереження роботодавцями робочих місць за працівниками в роки кризи), то рішення конституційного вибору стосується встановлення умов розв’язання подібних чи інших ситуацій у майбутньому шляхом створення й обмеження повноважень для держави як посередника і незалежного аудитора дотримання спільних умов (створення законодавчих та судових органів, захист прав на свободу слова і майно тощо).

У контексті трансформації економіки це означає, що ефект від реформ у ринковому середовищі залежить від рівня контролю за дотриманням прав економічних агентів і рівнем нагляду за дотриманням “правил гри” на ринках. Це сприяє дерегуляції середовища (під час переходу від директивного до ринкового господарства), стимулює появу нових підприємств, додає конкурентоспроможності існуючим і підвищує рівень ефективності державного управління шляхом зниження рівня розпорошеності управлінських впливів.

У процесі формування політики, як зазначає П.Кньопфель, необхідно враховувати три параметри розмежування інституцій на: **1) формальні та неформальні; 2) стабільні інституції (норми) й інституції, що розвиваються; 3) стратегічно-поведінкові і поведінкові, що спрямовуються чинними соціальними нормами.**

Існує низка загальних характеристик, що супроводжують зазначені перетворення. Так, головна функція соціальних інституцій полягає в забезпе-

ченні функціонування економічних систем у довгостроковій перспективі. Вони розв'язують проблеми кооперації між людьми (економічними агентами) шляхом нівелювання чи зменшення невизначеності через установлення стійкої, хоча й не обов'язково ефективної структури взаємодії між ними. Конкретні інституційні обмеження утворюють той простір, у межах якого діють організації, і тим самим дають змогу побачити взаємодію між "правилами гри" і поведінкою її учасників. Якщо організації (підприємства, профспілки, фермерські асоціації, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та ін.) направляють свої зусилля на непродуктивну діяльність (корупцію, монопольні змови, маргіналізацію робітничих рухів тощо) це означає, що інституційні обмеження створили таку структуру символів, що заохочує саме цю діяльність. Країни "третього світу" бідні тому, що інституційні обмеження визначають систему винагород за політичні (або економічні) дії, що не заохочують до продуктивної діяльності. Це ж стосується, на переконання Д.Норта, і постсоціалістичних країн. Тобто для перехідної економіки питання трансформації інституцій є ключовим завданням, оскільки в такій економіці не можна одразу очікувати ефективної роботи ринкових законів, навіть ретельно скопійованих із норм законодавства розвинених країн, якщо вони не спираються на "правила гри" цього (перехідного) суспільства.

Інституції нерозривно виростають із минулого соціальної взаємодії між людьми і не можуть бути чужими, сторонніми для суспільства. Так, закони та інші формальні правові норми можуть змінюватися у процесі появи вимог суспільного й економічного розвитку відносно швидко, проте неформальні інституції зазнають змін поступово, спираючись на історичний досвід і впливаючи з нього. Інакше кажучи, у процесі перетворення замкнутої форми господарювання в ринкову неформальні норми "роз"ідаються" ціновими зсувами та ідеологічними впливами на основі певного рівня конкуренції (політичної на політичному ринку, економічної на економічних ринках, суспільними в ідеологічному полі).

Наприклад, у разі зміни цін один або обидва учасники комерційної угоди починають розуміти, що їм вигідніше переглянути її умови для максимізації власної вигоди (газові угоди між "Газпром" і "Нафтогаз" на державному рівні). Проте чинні організаційні форми "вписані" до правил вищого порядку. Тому якщо перехід до контракту нового типу потребує перегляду якого-небудь фундаментального правила чи законодавчої норми, учасники такого обміну можуть піти на певні витрати заради того, щоб спробувати замінити чи нівелювати такі правила в будь-який неформальний спосіб (тіньові і непрозорі домовленості). Тому від рівня обмеження конкуренції в економічному, політичному і соціальному середовищах формуються ті чи інші трансформаційні економічні системи та рівень конкурентоспроможності держав узагалі.

Водночас і цінові варіювання на різних ринках (середовищах), і ідеологічні впливи сприймаються та формуються у громадян на основі власних цінностей та уподобань, що теж поступово переоцінюються залежно від рівня

закріпленості трансформацій та набуття певного нового досвіду. Тобто, за результатами досліджень Р.Коуза, попередніх норм починають дотримуватися все менше й менше, переймаються нові норми поведінки і, як наслідок, формується нова економічна система. Звідси основою механізмів трансформації розглядається застосування засобів і інструментів установаження конкуренції як такої, з урахуванням поточних орієнтацій у суспільстві та зміну цінностей громадян протягом тривалого часу, що визначають рівень готовності і здатності суспільств до модернізації, зокрема, доходить висновку Н.Лапін, у колишніх країнах СРСР та Росії.

У цьому контексті, підкреслює В.Бранський, кожна цінність має власну утилітарну корисність для людей та суспільства в цілому. Таким чином, вона здатна принести громадянину користь (вигоду) або за допомогою задоволення матеріальних потреб, або за допомогою задоволення політичних, правових, управлінських тощо потреб громадян і соціальних груп. Сформовані в певну логічну структуру цінності володіють високим мобільним потенціалом, оскільки формуються та підтримуються кожною соціальною одиницею – громадянином, сім'єю, соціальною групою, територіальною громадою, країною. При цьому система суспільних цінностей має яскраво виражений консервативний характер, вона дуже повільно змінюється, передусім змінюється структура цінностей, коли відбувається зміна певних пріоритетів. З огляду на особливості соціалізації особистості як процесу формування власної ціннісної системи, що відбувається в період дорослішання (орієнтовно з 3 до 20 років), процес зміни суспільної системи цінностей відбувається протягом тривалості життя кількох поколінь (традиційно тривалість життя покоління відмірюється 30 роками), і дещо прискорюється в роки криз [1, с. 146]. Елементи ціннісної системи суспільства реагують у масовій свідомості на політичні та соціальні події на ґрунті повсякденного практичного досвіду людей і знаходять своє відображення в спостереженнях, нових навичках і уяві. Тобто виявляються у психологічному стані громадян та суспільства в цілому.

Установаження психологічного стану суспільства в умовах трансформації економіки складне і неоднозначне завдання, особливо коли йдеться про загострення наслідків кризи чи посткризової апатії. Це повертає нас до необхідності аналізу існуючих цінностей суспільства через динаміку їх зміни до кризи, тобто відчуття громадянами певного рівня власного задоволення потреб і фіксованого емоційного стану, що їх супроводжував. Для розгляду цих категорій необхідно пам'ятати низку ключових параметрів.

По-перше, те, що важливо для одних суспільств, не завжди має ту саму важливість для інших. Існування навіть універсальних потреб не означає їх однаковий рівень сприйняття в різних соціумах. Він визначається, як правило, не за номінальним задоволенням потреб, а залежно від життєвого середовища людини. Позитивне відчуття набувається через колективну взаємодію. Незадоволення виникає, коли потреби не відображаються в такій взаємодії. Інакше кажучи, зазначає Л.Тай і Е.Дінер, люди порівнюють власний рівень задово-

лення потреб і таких самих потреб оточуючих, зважають умови їх задоволення і лише тоді намагаються визначити суб'єктивну оцінку свого стану в конкретному суспільстві. Таким чином, оцінки громадян стану задоволення власних потреб залежать від повноти поінформованості щодо один одного та ширини вертикальної соціальної комунікації.

Наприклад, для встановлення очікувань громадян варто враховувати і потреби громадян як споживачів на ринку, і одночасно їхні проблеми у суспільстві як суб'єктів соціальної взаємодії.

По-друге, усі потреби і мотиви людей мають динамічну взаємодію між собою під час соціальної комунікації, зокрема через будь-які соціальні мережі. Подекуди це схоже на процес копіювання різних цінностей одних громадян іншими, що мають ззовні привабливіші вигоди. Проте таке копіювання не завжди усвідомлене до кінця, тобто первинний зміст запозичених цінностей і їх взаємозв'язок з іншими часто втрачається “копіювальником”. Особливість такого запозичення полягає в умовному перескакуванні по “ієрархії” потреб від низьких (життєвих, фізіологічних) до високих (самоактуалізації) потреб без усвідомлення їх ролі для самих себе людиною-копіювальником. Звідси серед широкого кола громадян відбувається слабке закріплення потреб вищого порядку та зберігається їх рухливість за несприятливих умов навколишнього середовища (ситуація погіршується – порядок цінностей знижується). Тим часом тривале збереження практики такого копіювання, за дослідженнями таких авторів, як Д.Кенрік, В.Гріскевічус, С.Нойберг і М.Шаллер, сприяє переорієнтації ресурсів громадянами від власних егоїстичних мотивів до підтримання інших людей, формування громадянської солідарності, що яскраво продемонстрували останні події в Україні.

І, **по-третє**, незалежно від рівня розвитку суспільства, омолодження населення і сталі умови життєдіяльності загострюють потребу в самоактуалізації (вищі потреби) громадян, що порушує питання про рівень адекватності взаємозв'язку суспільного розвитку й економічного зростання. Тут варто пам'ятати, що самоактуалізація людини в суспільстві розпочинається у 22–29 років і закінчується у 63–65 років. У спрощеному вигляді вона задовольняється шляхом набуття окремою особою досвіду в процесі зростання індивідуального добробуту, що, як зазначає Ф.Гейліген, пов'язується з психологічним суб'єктивним і пізнавальним усвідомленням рівня власної “компетентності”. Чим більше людина спроможна досягти власними здібностями, тим більше власних потреб вона здатна задовольнити самотужки та встановити суб'єктивний незнижуваний рівень самооцінки. Поведінка людей визначається їх досвідом від індивідуальних позитивних переживань чи колективних співпереживань позитивних емоцій (так звані “пікові переживання”), зокрема ейфорія народних рухів, релігійних переживань, досягнення певного значного результату в житті тощо. Люди знов і знов прагнуть повторення подібного досвіду, що стимулює їх самоактуалізацію та вивільняє самобутність особистості.

Самооцінка і здатність її реалізації (повторення “історії успіху” докризового моменту) має визначальну роль у реагуванні на події, що відбуваються в економіці, та на будь-які дії в економіці, пропоновані державою (наприклад протестний рух у Греції). Рівень адекватності суб’єктивної самооцінки і розуміння шляхів її реалізації безпосередньо впливає на готовність широкого кола громадян до тих чи інших дій та політики уряду.

Водночас **не варто у процесі визначення** тенденцій та **оптимальних рішень** у суспільстві орієнтуватися на середньостатистичні потреби чи дані, що за ними сліднують. Спроби досягти позитивного результату на основі таких (усереднених) даних і висновків не матимуть бажаного впливу на найбільш активних і самоактуалізованих громадян, які й формують динаміку економічного та соціального зростання суспільства. Інакше кажучи, те, чого прагне усереднена більшість (громадян, підприємців чи груп підприємств тощо), насправді не відображає реальний стан суспільства та рівень і складність проблем у ньому. І тим більше подібні посилення не можуть жодним чином спонукати до сприйняття громадянами державної політики шляхом задоволення усереднених потреб усього суспільства, а не потреб ключових “здорових” соціальних груп.

2.2. Громадянське суспільство та соціальна легітимність

Новітня світова економічна криза (2008–2009 рр.) та її сучасні наслідки виявили не лише типові економічні дисбаланси. Вони вказали на інституційні зміни як основу якісного зростання суспільного організму для будь-якої країни завдяки досягненню балансу між соціальною, економічною і політичною сферами. Основними джерелами такого балансу вважаються зрушення в добробуті громадян у широкому контексті та певна ідеологія в країні як суб’єктивна модель, через призму якої люди усвідомлюють і оцінюють навколишній світ. Спільним знаменником для них є первинна ланка – громадяни країни, їхні поведінкові реакції на пропоновані державою зміни, ту чи іншу державну політику.

Сприйняття певних змін громадянами досягається через установаження соціального, економічного і політичного консенсусу в суспільстві, що, відповідно, потребує появи автономних соціальних і економічних груп інтересів з чітко артикульованими інтересами і потребами, оскільки на базі “твердих” інтересів, як правило, встановлюється певний консенсус щодо пропонованих реформ. Інакше кажучи, як зазначає Д.Коен, виникає необхідність у появі тих організацій, за допомогою яких громадянин без участі держави може розпочинати суспільно значущі дії на засадах єдності власних життєвих потреб і інтересів, а також проблем їхньої реалізації. Наприклад, через створення і діяльність політичних партій, громадських організацій, професійних спілок, коли система взаємовідносин між людьми функціонує без посередництва держави завдяки розвитку громадянського суспільства як форми його організації.

Статус громадянина насамперед має **суспільно-політичну сутність**. Тому побудова громадянського суспільства природно супроводжується зрос-

танням масштабу політичної активності та появою різноманітних ідеологічних уподобань, що найповніше задовольняють інтереси громадян, їхніх груп інтересів. У цьому контексті через виклики суспільного розвитку перед державним управлінням постає подвійне завдання.

По-перше, це необхідність зміни механізмів прийняття управлінських рішень з урахуванням активності організацій громадянського суспільства. Стимулювати не лише кількісне створення нових структур, а й рівень активності громадян через демонстрацію зв'язку між участю в управлінні і наочними результатами такої активної діяльності. **По-друге**, вироблення **об'єднавчої суспільної ідеології** довкола спільних інтересів для всіх громадян, їх об'єднань і держави. Тобто, підкреслює Г.Ситник, потрібно генерувати нову національну суспільно-політичну реальність через формування окремої політичної нації, превалювання націоналізму, визначення усвідомлених стратегічних цілей та національних інтересів, усвідомлення нацією себе як повноправного суб'єкта історичного розвитку світового співтовариства.

Якість вирішення такого подвійного завдання визначає конкретні історичні моделі громадянського суспільства. Вони мають свої соціокультурні та національні особливості, що виявляються та актуалізуються в різних країнах по-різному. Так, громадянське суспільство, навіть у суспільних контекстах розвинених ринкових країн, не стає фіксованим раз і назавжди досягнутим станом. Це процес, що потребує суспільно-політичних зусиль для його підтримки та відтворення в нових актуальних формах. Як наголошує ряд українських дослідників, зазвичай ступінь таких зусиль відображається входженням громадянина до партій і громадських організацій і свідчить про різновиди політичного режиму, що дає змогу так чи інакше реалізовувати свої інтереси окремим суспільним групам інтересів [3, с. 64].

Однак часто акцентування на тому чи іншому політичному режимі нівелює важливість спільної ідеології, що може радикалізувати суспільство на ґрунті появи контрастних щодо один одного політичних течій. Тому важливо не стільки піднімати до абсолюту розвиток громадянського суспільства чи тільки націоналізму (в будь-якій формі), скільки досягати балансу між ними при побудові єдиної нації як суспільної формації. Значення цього балансу зростає для поліетнічних, багатоконфесійних і мультикультурних держав. Наприклад, стимулювання націоналізму в СРСР (формування нової політичної нації, так званого “радянського народу”) чи ЮФСР без елементів громадянського суспільства спричинило їх швидке руйнування за найменшої втрати ідеологічних обґрунтувань спільності, на відміну від США, Канади чи Швейцарії, де формування й розвиток громадянського суспільства відбувався поряд з активною підтримкою тез про американську, канадську чи швейцарську націю як цілісність. На противагу цьому розвиток виключно громадянського суспільства загострює державотворчі проблеми навіть серед розвинених країн світу (Велика Британія – Шотландія, Бельгія – Фландрія, Італія – Неаполітанія, Іспанія – Каталонія).

З розглянутого вище випливає, що дієвість державної політики та управління в трансформаційних економічних системах, включаючи відносно сталі країни в кризові періоди, повністю залежить від створення умов для суспільно-політичної активності громадян через механізми організацій громадянського суспільства і використання націоналізму як об'єднавчої ідеології. При цьому метою їхнього комбінування є вироблення в суспільстві соціального капіталу, що становить своєрідний запас соціальної стійкості для країни завдяки поширенню взаємної довіри між громадянами незалежно від їхніх соціальних, етнічних, релігійних та інших відмінностей. Для управлінської діяльності продукування соціального капіталу досягається шляхом здобуття “соціальної легітимності” дій органів державної влади перед громадянами.

Соціальна легітимність – це визнання, схвалення суспільством (соціальними групами) функціонування того чи іншого типу соціальних відносин, а також діяльності соціальних груп, інститутів, індивідів, завдяки чому встановлюється, як правило, стан відкритості реалізації їх інтересів [4, с. 283–284]. Таке визнання може бути офіційним (формальним) і неофіційним (неформальним), відкритим і закритим, закріпленим і незакріпленим (правом, іншими законами). Відтак можливі різні форми та масштаби соціальної легітимності. По-перше, соціальна легітимність у разі законодавчого закріплення соціальних зв'язків є виявом стану правової відкритості визнаних соціальних відносин і взаємодій у суспільстві, а соціальна легітимація за цієї умови – процес узаконення (ширше – унормування), переведення групи, організації, інституту та їх діяльності до розряду визнаних законом (юридично легітимних); по-друге, в інших випадках соціальна легітимація як унормування чи переведення здійснюється самими соціальними групами (через компроміс, партнерство, договір тощо), тоді соціальна легітимність може бути повною (визнають усі групи, інститути) і неповною, частковою, а також неформальною. У першому випадку йдеться про легальність – юридичну легітимність, носієм якої є норми закону, в другому – про власне соціальну легітимність (у вузькому розумінні), носієм якої є соціальні групи суспільства, їхні власні групові цінності та інтереси.

Необхідність легітимності у разі загострення кризових явищ у суспільних системах чи їх консервації надто посилює увагу до основних прагнень громадян щодо економічної та політичної соціалізації, що відображається у масовій свідомості суспільства і її динаміці. Тобто, за дослідженнями і узагальненнями О.Радченко, портрет соціально-економічного середовища формується в динаміці ціннісних пріоритетів населення. Тому визначальною залежністю між розвитком економіки і зміною політичних інституцій та інститутів є здатність останніх до продукування конкурентного середовища у політичній, економічній, а також соціальній сферах. Тобто стимулювання в суспільстві більш-менш однозначних групових інтересів та запровадження дієвих процедур їх взаємного збалансування.

У цьому контексті населенню України притаманний специфічний “сплав” чинників, що впливають на формування групових інтересів. Загальні тенденції,

властиві сучасним суспільствам у глобальних масштабах, доповнюються специфічною спадщиною зламів останніх десятиліть та особливостями національного менталітету.

Це знайшло своєрідне відображення в процесі перевтілення державного управління в Україні. По-перше, консервування управлінських практик 2000–2003 рр. (низький рівень участі громадян у політичному процесі тощо) спричинило природний брак можливостей для економічної самореалізації громадян на тлі економічного похвального в національному господарстві та зростання добробуту сімей. Відтак у суспільстві поширювалися ідеї про спільного ворога – “злочинну владу”, що мали наслідком виникнення солідарності між громадянами та піднесення морально-психологічного стану в суспільному середовищі в цілому. Стрімко відбулася актуалізація культурних цінностей, їх важливість поміж собою вирівнялася, а потреба в підвищенні освітнього рівня (кваліфікації) і демократичності розвитку швидко зросла. Як наслідок, утворилася база для масової ідеологічної пропаганди, що знайшло своє вираження в поведінці політичних опонентів протягом “помаранчевої революції”.

По-друге, практика із залучення широкого кола громадян до суспільно-політичних процесів (потенційно, після політичної реформи 2005 р.), “ілюзія” дієвої співучасті в управлінні державою дала змогу запобігти нетерпимості громадян між собою і владою після попереднього ідеологічного напруження. Крім того, зросли можливості прямої комунікації в суспільстві з розвитком різноманітних електронних соціальних мереж. Відтак, станом на початок 2010 р., відбулося задоволення суспільних потреб та усвідомлення громадянами їх важливості. Зросла і закріпилася, відносно попереднього періоду, важливість для громадян таких цінностей, як: можливість публічної критики і контролю влади, висловлення власної думки, участь у діяльності партій тощо. Інакше кажучи, завдяки новим політичним процедурам (правилам політичної поведінки) зросли ціннісні передумови формування громадянського суспільства.

І, по-третє, повернення у 2010–2013 рр. до адміністративних практик початку 2000-х рр. шляхом нехтування накопиченого суспільством досвіду реалізації нових політичних процедур значно загостило соціальну “втому” громадян щодо існуючої організації соціально-економічного середовища. Якщо до розгортання кризи чи в період посткризового відновлення ця “втома” гасилася внаслідок економічного зростання, то у кризовий і особливо у посткризовий депресивний період негативні оцінки сучасного стану в суспільстві посилювалися, вказуючи на *закладання значного протестного потенціалу у суспільній свідомості*. Суспільство стало агресивнішим щодо проявів його ігнорування (втрата ілюзії співучасті в управлінні державою). *Тобто серед широкого кола громадян знизилася дезорієнтованість – вони набули здатність оцінювати відмінності політичних практик управління у країні протягом тривалого часу у поєднанні із рівнем власного добробуту та цінностей. Відбулося досить одностороннє формування неформальних соціально-економічних інтересів на тлі зростання соціального напруження.*

Унаслідок зниження дезорієнтованості більшості громадян виник суспільний запит на формалізацію цих інтересів, що зазвичай відбувається завдяки їхньому структуруванню та збалансуванню у межах чинної політичної системи як виразника політичної соціалізації громадян. Нехтування запиту населення державою стимулює швидке неконтрольоване накопичення соціального капіталу поза межами офіційної політичної системи, як правило, у формі солідарності між громадянами та їх групами.

Відтак наступне виникнення і поведінка Майдану (наприкінці 2013 – початку 2014 р.) стала наслідком накопичення такого позасистемного соціального капіталу та його перетікання у формалізовану політичну площину революційним шляхом за ситуації демонстративного нехтування нових ціннісних установок населення з боку існуючої політичної системи, соціальна легітимність якої для суспільства (з огляду на соціальну “втому”) стала сумнівною.

У підсумку, в Україні за короткий історичний проміжок часу спрацювала інституційна закономірність у встановленні нових суспільних норм поведінки, що, зокрема, проілюстрована А.Гріфом на прикладі тривалого розвитку американського суспільства, коли набуття досвіду широкими прошарками суспільства із засвоєння, внаслідок зростання сімейного добробуту, нових економічних інституцій і нових ідеологічних засад провокує потребу для громадян у переоцінці та вдосконаленні політичних інститутів, інституцій з метою розширення можливостей реалізації потенціалу новозасвоєних цінностей.

При цьому нові цінності нееластичні, вони не зникають при зміні умов, тому класичне стимулювання економічного зростання (широке підвищення добробуту сімей) без зміни політичної системи лише на певний час може зняти будь-яке соціальне напруження, проте не усуне глибинного конфлікту інтересів. Таким чином, розвиток держави стає прямо залежним від рівня активності політичного процесу в країні.

2.3. Політичний процес і нові виклики в українському суспільстві

Політичний процес в Україні, фактично, характеризується рівнем реакції громадян на ту чи іншу політичну подію та діяльність політичних гравців. Таким чином, проведені довгострокові соціологічні дослідження [5] дають підстави встановити низку ціннісних відносно незмінних рис, притаманних українському суспільству, які наразі формують систему очікувань та реакцій, що безпосередньо чи опосередковано впливають на перебіг суспільних і політичних процесів:

– утруднення самоідентифікації соціальних груп унаслідок різкого прискорення соціальних процесів, несталості соціальних груп та підвищення автономності особистості. Як результат, розриви між об'єктивними інтересами соціальних груп та тих інтересів, які вони на практиці обстоюють, диверсифікація соціальних груп та фрагментація групових інтересів. Швидке соціальне переміщення, зазначає М.Шульга, призводить до дестабілізації систем

ціннісних орієнтирів та життєвих установок особистості, що, у свою чергу, утруднює формування кваліфікованого раціонального ставлення до навколишньої дійсності, не кажучи вже про побудову раціональної діяльності на основі індивідуальних та групових стратегій;

– *зростання мобільності соціальної комунікації (насамперед молоді)*. Зростання бази віртуального спілкування в середовищі насамперед активних членів суспільства, фактичне розгортання мережевої спільноти формує нову швидкість і масштаб реакції на інформаційні приводи та події в країні. Стрімке нагнітання та циркуляція суперечливих даних про суспільні події спроможні генерувати перманентні інформаційні шоки;

– *посилення значущості віртуального світу*, яка досягає, а подекуди – й перевищує значущість реального світу. Створений у суспільній свідомості через комплексну “інформаційну інтервенцію” імідж (уряду, становища в економіці, стану правопорядку країни в цілому тощо) “живе власним життям” – і саме він нерідко формує суспільні практики та систему цінностей;

– *закріплення значущості нематеріальних цінностей*. Найгостріше громадяни реагують на становище щодо таких цінностей: добробут дітей (молодих сімей); створення рівних можливостей для належного працевлаштування і підвищення освітнього рівня; можливість висловлення власної думки з будь-яких питань суспільного життя (проте не участь у громадському житті);

– *поширення світової споживчої культури*. Відтак купівельна спроможність особи оцінюється щодо зовнішнього, а не внутрішнього соціально-економічного середовища. Отже, оцінка внутрішньої ситуації суспільством погіршується на ґрунті розриву в купівельному “кошику”;

– *підвищення межі сприйняття бідності*. На тлі підвищення рівня доходів до кризи, з її затягуванням незначне скорочення доходів сприймається гостріше, а рушійною силою невдоволення економічними умовами (змiнами) стають групи населення, які до цього часу отримували вигоди від зростання національного господарства (умовно “середній клас” у широкому контексті і різні категорії отримувачів соціальних виплат);

– *виснаження можливостей отримання тіньових доходів*. Скорочення тіньових доходів у роки кризи переклало тягар “тіньових видатків” на офіційну заробітну плату. При цьому потреба у здійсненні неофіційних (корупційних) платежів не зменшувалася, а за багатьма оцінками – зростала. Населення стало сильніше відчувати тиск корупції на власний добробут;

– *зміцнення мотивації до самореалізації*. Зберігається глибока фахово-професійна нереалізованість значної частини населення. Тому номінальне покращання зайнятості громадян не означає одночасного зростання задоволення економічним середовищем чи реформами серед населення через відсутність можливостей знайти роботу за фахом. Це не сприяє суспільній легітимізації навіть позитивних тенденцій в економіці;

– *поширення егоїстичних поведінкових установок серед громадян*. У структурі населення країни тривалий час переважають домогосподарства без

дітей (62,1% серед усіх домогосподарств) і родини з однією дитиною (75,3% серед сімей, що мають дітей). При цьому частка чоловіків у структурі населення постійно зростає (до 40 років у кожній віковій групі вони становитимуть 50–51%, за стриманого прогнозу до 2020 р.) [6]. Тобто загалом для суспільства стає притаманним виховання у однодітних сім'ях із батьками середньої вікової категорії дітей чоловічої статі. Накладаються основні психофізіологічні та виховні особливості соціалізації молоді. І перші (чоловічий характер), і другі (егоїстичність єдиної дитини) мають виражений характер зростання агресивності в суспільному середовищі молодих громадян. Відтак суспільство набуває більшої чутливості до будь-яких соціально-економічних подразників;

– *прагнення до свободи слова*. У масовій свідомості населення країни цінність самого факту існування можливостей вільного висловлення власної думки набула природного зростання і вважається громадянами об'єктивною необхідністю. Висловлення думок часто є механізмом “випускання пари” без подальшої активної громадянської діяльності;

– *усвідомлення демократичного режиму як основи добробуту сімей*, незалежно від рівня участі в його функціонуванні. Водночас потенціал відстоювання власних інтересів зберігається на рівні індивідуальних реакцій на соціально-економічні умови;

– *розчарування в існуючій (не реформованій) політичній системі України*. Громадяни переконуються в нездатності реалізувати свої інтереси належним чином через чинну політичну систему. Відбулося закріплення стійких політичних і громадських уподобань, проте зі значним зростанням загального рівня апатії до політичного процесу як такого.

Сукупність перерахованих позицій вказує на процес набуття суспільством нового пострадянського досвіду внаслідок трансформації буденного життя населення і держави в нових економічних умовах. Відтак першочерговим завданням управлінців є відновлення довіри до держави, її соціальної легітимності перед громадянами, здобуття довіри суспільства до нової політичної системи, її гравців, налагодження партнерства держави й суспільства.

На порядку денному реагування на суспільні запити і побоювання як ніколи гостро постає потреба в інституційних змінах і на рівні взаємодії основних політичних та економічних груп інтересів, і на рівні відображення інтересів громадян та організацій громадянського суспільства.

Таким чином, у 2013–2014 рр. склалася суспільна ситуація, за якої непопулярні рішення були неминучими та очевидними. При цьому їх непопулярність визначалася, як правило, неготовністю ключових політичних чи економічних груп впливу і основних гравців існуючої політичної системи до власної трансформації, побоюванням втрати певних переваг або здійсненням спроб отримати нові переваги за рахунок невизначеності майбутньої форми нової держави. Ці суб'єкти політичної, а також економічної діяльності так чи інакше зацікавлені в залученні до активного політичного процесу маргінального сегмента україн-

ського суспільства з метою нейтралізації небажаних для себе наслідків переформатування держави.

Як наслідок, постають ризики утворення нових тіньових механізмів у політиці та економіці країни (корупція, широкі монопольні змови на ринках, приховане лобіювання індивідуальних інтересів тощо) уже з новими формальними умовами функціонування суспільства і держави. Подолання таких ризиків вимагає якісної відповіді на посталі соціальні та економічні виклики, щоб запобігти суттєвому погіршенню становища в соціальній сфері та якості життя громадян загалом. Оскільки відсутність такої відповіді цілком може змістити існуючі суспільні цінності до режиму традиційного соціального конфлікту “між бідними та багатими”, що загрожуватиме блокуванням можливостей суспільного оновлення.

При цьому інструментарій розв’язання проблем виходить далеко за рамки звичного для попереднього десятиліття в Україні популізму щодо сфери соціальних видатків. Як було показано вище, суспільство потребує ширшого кола сигналів, що лежать у царині оновлення суспільства та часто стосуються базових цінностей – забезпечення соціальної справедливості, артикуляції національної ідентичності, гарантування прав і свобод громадянського суспільства тощо. Наявність значного поступу в цих сферах може бути підставою для толерантного сприйняття більшістю активного населення певного періоду тимчасового погіршення якості життя.

Тобто для успішності змін у суспільстві має відбутися формування певного соціального капіталу, який установець своєрідний “запас соціальної стійкості” та основне джерело легітимності дій органів державної влади перед громадянами, передусім для набуття державою суб’єктності в новій політичній дійсності. У свідомості громадян має відбутися поєднання бачення власного майбутнього, ціннісних орієнтирів щодо нового суспільного розвитку з наслідками реальної діяльності держави.

Така трансформація апріорі відбувається на основі певного суспільного консенсусу між різними автономними групами інтересів у суспільстві. Так, із досвіду подолання економічних криз та проведення успішних структурних реформ у різних країнах світу відомо, що більшість учасників будь-якої із суспільних груп потенційно готова відмовитися від негайного отримання власної вигоди в “старому” форматі для отримання вищої майбутньої (спільної) вигоди в “новому”, якщо вони безпосередньо спостерігають, що інші, особливо провідні групи інтересів, обирають таку саму стратегію. Тому дотримання нових правил (інститутів та інституцій) вимагає, щоб кожен з учасників отримував інформацію щодо рівня дотримання правил іншими.

З урахуванням сказаного вище можна припустити, що для успіху подальшого розвитку в українському суспільстві мало б відбутися певне “перезавантаження” цілей – новий обрис якого постав під час протестів на Майдані, які виступили в ролі об’єднавчого начала для абсолютно різних соціальних груп. Втрата цього обрису подекуди стала головним чинником поширення пост-

революційної дезорієнтованості, що наразі спостерігається в значній частині українського суспільства.

Проте змінити всі правила одразу неможливо, тому важливим є встановлення і розуміння почергових кроків, виконання яких дасть змогу досягти синергетичного ефекту в трансформації існуючих суспільно-політичних зв'язків без прямого адміністративного втручання. Необхідно подолати перманентну для сучасної України дезорієнтованість громадян у суспільному, політичному й економічному житті, зокрема шляхом:

– *вироблення і артикуляції основних позицій та орієнтирів цілісної суспільної ідеології в Україні.* Слід генерувати нову національну суспільно-політичну реальність через активне формування української *політичної* нації, усвідомлення громадянами себе в країні як природної соціальної (не етнічної) цілісності, чітко розробити стратегічні цілі розвитку країни та набір її національних інтересів у світі. Зокрема, це варто здійснити для запобігання радикалізації та розростанню різноманітних етнонаціоналістичних рухів і сепаратизму;

– *запровадження дієвого інституту політичної відповідальності,* що передбачає для сучасних політичних еліт та груп впливу напрацювання механізмів зворотного зв'язку щодо втілення політичного вибору громадян представниками їхніх інтересів у політичній системі країни. Також необхідним є встановлення прозорості та незалежності політичного процесу для поширення на громадян політичної відповідальності за власний вибір;

– *закріплення функціонального принципу компетенції державних інституцій.* Розподіляти повноваження між органами державної влади та місцевого самоврядування слід на основі виконання ними чітко визначеної функції та її ресурсного забезпечення. Як правило, цей підхід реалізується через децентралізацію владних повноважень і ліквідацію необґрунтованих галузевих органів управління;

– *забезпечення конкурентного середовища в економічній діяльності.* Слід забезпечити запобігання виникненню значної інформаційної невизначеності на ринках через: усунення будь-яких прямих (і індивідуальних) преференцій, пільг та субсидій для підприємств, уведення прозорих процедур укладання та захисту комерційних договорів і власності, створення умов щодо дієвої саморегуляції на ринках між економічними агентами (формування спілок, асоціацій тощо з правом участі у виробленні регуляторних рішень та впливу на характер власних ринків). Обмеження діяльності природних монополій та неконкурентної поведінки провідних економічних гравців компенсаторними засобами.

Перехід від розбалансованості до скоординованих чи й спільних дій основних соціальних груп (у тому числі в регіональному вимірі) є критично важливим завданням, виконання якого покладе початок процесам інституційного оновлення. Це виконання безпосередньо пов'язане зі здатністю держави виробляти, пропонувати зрозумілі заходи реформ, компенсатори ризиків, що виникають, та встановлювати зв'язки між основними внутрішніми групами впливу. Відтак ідеться про певний суспільний діалог, який має вестися щодо характеристик та способів побудови нової моделі розвитку, що здатна стати точкою консолідації суспільства.

Висновки

1. Інституційні перетворення як процес трансформації інституцій та інститутів суспільства мають ключове значення в набутті суспільством нової якості. При цьому інституції поділяються на: 1) формальні та неформальні; 2) стабільні інституції (норми) і інституції, що розвиваються; 3) стратегічно-поведінкові і поведінкові, що спрямовуються чинними соціальними нормами. Вони виходять із минулого соціальної взаємодії між людьми і не можуть бути чужими, сторонніми для суспільства. Виявляються у цінностях і психологічному стані громадян.

2. Соціопсихологічна природа формування цінностей вносить значні корективи у рівень оцінки очікувань громадян від державної політики. По-перше, існування навіть універсальних потреб не означає їх однаковий рівень сприйняття в різних соціумах. По-друге, цінності одних суспільств часто запозичуються іншими без усвідомлення їх сутності. І, по-третє, зростання необхідності щодо задоволення декларативних потреб безпосередньо залежить від міри омолодження суспільства. Тому орієнтація на соціологічні (у тому числі емоційні та психологічні) середньостатистичні очікування громадян хибна, першість має віддаватись оцінці запитів активних громадян у різних суспільних сферах.

3. Соціальні очікування громадян у вимірі масової свідомості, як правило, не завжди конкретно визначені, оскільки перебувають під постійним впливом зовнішнього середовища (політичних, економічних, соціальних, техногенних подій тощо) і внутрішнього індивідуального сприйняття реальності. Незалежно від рівня розвитку країни громадяни скоріше реагують на те, що їх не влаштовує, ніж знають, чого вони дійсно прагнуть.

4. Статус громадянина насамперед має суспільно-політичну сутність. Він безпосередньо пов'язаний із механізмами прийняття управлінських рішень у суспільстві, зокрема через рівень залучення активних громадян, і наявністю та змістом спільної ідеології в країні (часто не формалізованої), що пропонує держава і політики для громадян. Орієнтація лише на побудову широкого громадянського суспільства чи лише на поширення певної суспільної ідеології здатна зруйнувати державу у процесі зміни умов функціонування суспільства, його "зростання". Баланс між першим і другим напрямом розвитку суспільств забезпечує стійку соціальну легітимність держави.

5. У перехідних суспільствах, зокрема в Україні, розвиток (у тому числі стійкість) держави безпосередньо залежить від політичного процесу в країні. Політичний процес формує пасивний досвід і запит у суспільстві щодо засвоєння нових цінностей, що виникли унаслідок зростання добробуту громадян на основі нових економічних інституцій та інститутів. З набуттям нового досвіду громадянами стимулювання прямих соціальних видатків держави без зміни політичної системи лише на певний час знімає соціальну напругу, проте не усуватиме конфлікту інтересів та протиріч між старими і новими зв'язками у суспільстві.

6. Політичний процес в Україні характеризується рівнем реакції громадян на ту чи іншу політичну подію та діяльність політичних гравців і залежить від сукупності відносно сталих соціальних рис трансформації суспільства. На сьогодні до них належить: невизначеність самоідентифікації окремих соціаль-

них груп; зростання мобільності соціальної комунікації (насамперед молоді); посилення значення віртуального світу; закріплення нематеріальних цінностей; поширення світової споживчої культури; підвищення межі сприйняття бідності; виснаження можливостей отримання тіньових доходів; зміцнення мотивації до самореалізації; поширення егоїстичних поведінкових установок; прагнення до свободи слова; усвідомлення демократичного режиму як передумови добробуту; розчарування в існуючій політичній системі України. У суспільстві сформувалась соціальна “втома” громадян від існуючої організації соціально-економічного і політичного середовищ (1994–2014 рр.).

7. Унаслідок пасивного досвіду та перетворень, що відбулися останніми роками, в Україні знизилась дезорієнтованість більшості громадян і виник суспільний запит на формалізацію інтересів населення, набуття широкої політичної соціалізації громадян і закріплення нових інституцій та інститутів. Це досягається через встановлення соціального, економічного і політичного консенсусу в суспільстві на основі діалогу між автономними соціальними і економічними групами інтересів. Тобто через формування організацій громадянського суспільства і нового структурування та збалансування політичної системи у країні.

8. Установлення соціальної легітимності держави перед громадянами і підтримка уряду залежать від здобуття довіри суспільства до політичної системи та її гравців, налагодження партнерства держави і суспільства. Потрібні практичні результати, демонстрація реального ефекту від швидких дій уряду в економіці, безпековій, гуманітарній, інших сферах, які усунуть розрив між прийняттям стратегічних рішень щодо подолання сучасної кризи та їх усвідомленням у суспільстві, легітимізують інструменти й засоби нової державної політики.

Питання для самоконтролю

1. У чому виявляються інституційні перетворення та як поділяються інституції?
2. Яка основна властивість зміни інституцій у суспільстві?
3. Чим обумовлена трансформація інституцій?
4. Назвіть особливості оцінки очікувань громадян у ціннісному вимірі.
5. Опишіть статус громадянина та його вплив на функціонування держави.
6. Чому політичний процес має визначальне значення для зміни цінностей у перехідних суспільствах?
7. Що таке “соціальна легітимність”?
8. Яким чином громадяни засвоюють нові цінності, інститути та інституції?
9. Що вважати первісним для перехідних і сталих суспільств: зміну інституцій чи цінностей певного суспільства?
10. Чи необхідно враховувати психологічні особливості сприйняття громадянами суспільно-політичної реальності у процесі вироблення державної політики? Чому?
11. За яких ситуацій розвитку суспільства визначальний вплив на його цілісність і стійкість отримує громадянське суспільство або національна ідеологія?

12. Яким чином соціальна легітимність держави перед громадянами залежить від набутого ними досвіду функціонування економічної системи?
13. Установіть місце політичного процесу для сталих суспільств.
14. Чи можна вважати прийнятним установлення соціальної легітимності за рахунок зростання прямих соціальних видатків держави та в яких випадках?
15. Наскільки знання про ціннісні переваги громадян дають змогу виробляти заходи дієвої державної політики?

Список використаних джерел

1. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
 2. Маслоу А. Психология бытия / А. Маслоу ; пер. с англ. О. Чистякова // под ред. В. Донченко. – К. : “Ваклер”, 1997. – 138 с.
 3. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. / кол. авт. : О. І. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 230 с.
 4. Соціологія: короткий енциклопедичний словник / за заг. ред. В. І. Воловича. – К., 1998. – 736 с.
 5. Українське суспільство 1992–2012 рр. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / за ред. В. Ворони, М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2012. – 660 с.
 6. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. (колектив авторів) / за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е. М. Лібанової. – К. : Український центр соціальних реформ, 2006. – 138 с.
- Рекомендована література*
1. Афонін Е. А. Велика розтока (глобальні проблеми сучасності: соціально-історичний аналіз) / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов ; Укр. т-во сприяння соц. інноваціям, від. інф.-бібл. забезпечення Апарату ВРУ. – К. : ПАРАПАН, 2002. – 352 с.
 2. Бранский В. П. Искусство и философия / В. П. Бранский. – М. : Посад, 1999. – 704 с.
 3. Головаха Є. Україна та Європа: результати міжнародного порівняльного соціологічного дослідження / Є. Головаха, А. Горбачик, Н. Паніна. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2006. – 142 с.
 4. Кин Дж. Демократия и гражданское общество : пер. с англ. / Джон Кин ; послесл. М. А. Абрамова. – М. : Прогресс–Традиция, 2001. – 400 с.
 5. Кньоффель П. Аналіз і пілотаж публічної політики / П. Кньоффель, Ларю Ф. Варон, Н. Малишева. – К. : Вищ. ін-т публіч. упр. Швейцарії, Алерта, 2010. – 424 с.
 6. Лапин Н. И. Социокультурные факторы российской стагнации и модернизации / Н. И. Лапин // Соц. исслед. – 2011. – № 9. – С. 3–17.

7. *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт / пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. – М. : Фонд экономической книги “Начала”, 1997. – 180 с.
8. *Пустовійт Р.* Теоретичний аналіз процесу інституціоналізації в пост-соціалістичних економіках / Р. Пустовійт, М. Овчарук // Економіка України. – 2008. – № 6. – С. 14–26.
9. *Радченко О. В.* Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія / О. Радченко. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2009. – 380 с.
10. *Ситник Г. П.* Державне управління національною безпекою України : монографія / Г. П. Ситник. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 408 с.
11. *Шульга М. О.* Дрейф на узбіччя. Двадцять років суспільних змін в Україні / М. О. Шульга. – К. : ТОВ “Друкарня “Бізнесполіграф”, 2011. – 448 с.
12. *Caselli F.* Economics and politics of alternative institutional reforms [Електронний ресурс] / F. Caselli, N. Gennaioli // The Quarterly Journal of Economics – August 2008. – P. 1197–1250. – Режим доступу : <http://personal.lse.ac.uk/casellif/papers/legal.pdf>
13. *Greif A.* Family Structure, Institutions, and Growth: The Origins and Implications of Western Corporations [Електронний ресурс] / A. Greif // American Economic Review, May 2006. – Режим доступу : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=875008##
14. *Heylighen F.* A cognitive-systemic reconstruction of Maslow’s theory of self-actualization / F. Heylighen // Behavioral Science. – N 37(1). – 1992. – P. 39–58.
15. Renovating the pyramid of needs: Contemporary extensions built upon ancient foundations / D. T. Kenrick, V. Griskevicius, S. L. Neuberg, M. Schaller // Perspectives on Psychological Science. – Vol. 5. – July, 2010. – P. 292–314.
16. *Metelska-Szaniawska K.* Constitutions and economic reforms in transition: an empirical study [Електронний ресурс] / K. Metelska-Szaniawska. – Режим доступу : http://www.wne.uw.edu.pl/inf/stark/Art_Metelska.pdf
17. *Ostrom E.* Governing the commons. The Evolution of institutions for collective action / E. Ostrom. – NY : Cambridge University Press, 1990. – 280 p.
18. *Pavletic I.* Political competition, economic reform and growth: theory and evidence from transition countries. Dissertation ETH N 18525 / I. Pavletic. – Zurich : The Swiss Federal Institute of Technology, 2009. – 242 p.
19. *Rosanas J. M.* Beyond economic criteria: a humanistic approach to organizational survival / J. M. Rosanas // Journal of Business Ethics. – Vol. 78(3). – 2007. – P. 447–462.
20. *Tay L.* Needs and Subjective Well-Being Around the World / L. Tay, E. Diener // Journal of Personality and Social Psychology. – Vol. 101 (2). – 2011. – P. 354–365.
21. Transition and economics: politics, markets, and firms / G. Roland. – Cambridge : The MIT Press, 2000. – 431 p.

3. ЦІННІСНІ ЗАСАДИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ДЕМОКРАТИЧНОГО УРЯДУВАННЯ

Політична криза Української державної влади наочно продемонструвала гостру актуальність дослідження і розроблення ціннісних засад гармонізації української державної політики та демократичного урядування.

Державна політика, як відомо, це такі дії органів державної влади з розв'язання проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства. Тому *під “державною політикою треба розуміти діяльність*, спрямовану на вирішення проблем суспільного розвитку” [13, с. 21].

Проте ефективність державної політики чималою мірою залежить від рівня і якості її взаємодії з демократичним урядуванням, яке є чи не найважливішим чинником реалізації інтересів громадян.

Результативність державної політики багато в чому залежить як від того, якою мірою органи державного управління дотримуються основоположних цінностей, притаманних демократичним устроєм (до них насамперед відносять прозорість, підзвітність, відповідальність, професіоналізм, ефективність державної політики), так і від якості аналізу проблеми і розроблених альтернатив.

Слід додати до цього, що ґрунтовна характеристика влади дає можливість розглядати її ще і як засіб упорядкування соціальних відносин; як систему переваг, що надають додаткові рівні свободи; як форму впливу, що встановлює норми та цілі; як зміну поведінки через зміну мотивів і цілей інших; як кооперацію і комунікацію у відносинах між людьми тощо.

У рамках таких підходів до розуміння влади та державної політики її негативні якості пов'язуються передусім із управлінською неефективністю, організаційною деструктивністю. І навпаки, позитивні якості влади, державної політики, які впливають на ефективність державно-управлінської діяльності, вимірюються тим, що вона служить фактором реалізації найважливіших соціальних завдань, які без її втручання вирішені бути просто не можуть.

3.1. Процеси демократизації і гуманізації державної політики та громадянського урядування в сучасній Україні

Державна політика діє як механізм уніфікації, структурування, зняття суперечностей, які неодмінно виникають унаслідок різноманітності інтересів членів суспільства. Отже, зміст державної політики визначається не лише управлінським значенням та інструментальною ефективністю, а й її органічним зв'язком із фундаментальними особливостями громадянського урядування: його законами, принципами, психологічним кліматом, моральними нормами [1, с. 121].

Жодні зовнішні обставини або статутне становище не здатні так стійко впливати на державно-управлінські рішення, що приймаються владою, як її смислослабкненнєві уявлення про межі припустимого в політиці, переконання і цінності, напрацьовані роками стандарти і прийоми управління. Усе перера-

ховане традиційно належить до елементів культури влади й управління. Саме ці пріоритети і цінності повсякденної політико-управлінської діяльності створюють свого роду “кристалічні ґрати” стилю управління суспільством і державою, виступаючи дійсним двигуном суспільних перетворень [2, с. 65–66].

Водночас звертає на себе увагу надзвичайна розбіжність таких цінностей, пріоритетів і стереотипів, що породжує величезну роль суб’єктивності в процесах, пов’язаних із здійсненням влади. Проте серед цієї безлічі поглядів існує все ж коло переваг, які складають внутрішнє ядро, до якого в принципі зводиться вся сукупність цінностей, що визначають демократичну сутність державно-управлінських відносин. Визначається це тим, що будь-яка раціональна влада потребує якогось внутрішнього стрижня, регулятора, іманентного сутності людини, потребам громади. Досліджуючи ціннісні виміри влади, до такого внутрішнього стрижня відносять такі якості, як “1. Почуття обов’язку. 2. Виміри честі. 3. Справедливість. 4. Совість. 5. Відповідальність. 6. Моральність. І навіть таку специфічну, як 7. Сакральність” [3, с. 124–125].

На таких засадах повинна будуватися і державна політика в гармонізації процесу розвитку демократичного урядування.

Беручи до уваги ту обставину, що управління є однією з провідних функцій влади, не буде помилковим твердження, що означені ціннісні виміри влади в її демократичному розумінні не можуть не бути притаманними й урядуванню, яке здійснюють рівноправні громадяни через безпосередню участь в обговоренні громадських справ шляхом вільного вибору або співробітництва на партнерських засадах між державним і недержавним секторами.

Загальносистемні принципи державної політики повинні висувати на перший план ціннісну домінуючу демократизму як орієнтир розвитку всієї системи державного управління та урядування в країні. Демократія є не лише наявним громадянським станом, а й являє собою динаміку переходу від суспільства з “механічним” типом солідарності до “органічного” типу, “безсвідомої солідарності цільового об’єднання” до “громадянської асоціації”. Регулятивність демократичної форми управління відзначав ще Ж.-Ж. Руссо, тому конституювати демократичність конкретного певного стилю державного управління та відповідно державної політики можна лише як тенденцію багатовекторного розвитку громадянського суспільства.

Визначальним критерієм у цьому складному процесі є результативність колективної дії громадянського урядування, яке українські дослідники визначають як “сукупність громадських інститутів, які сформовані на добровільній основі, діють на самоврядних засадах у межах Конституції та законів, за посередництвом яких індивіди вільно реалізують свої основні природні права і свободи” [4, с. 615].

Розглядаючи в такому ракурсі взаємозв’язок державної політики і демократичного урядування, стає зрозумілим, наскільки важливим є визначення та характеристика ціннісних параметрів діяльності органів державної влади і державного управління, за допомогою яких вимірюється ступінь їх демокра-

тичності, ефективності і соціальної спрямованості. Не буде перебільшенням твердження, що ті негативні тенденції, які спостерігаються в стратегічних напрямках державної політики в Україні, чималою мірою пов'язані з недостатньою увагою і низьким рівнем упровадження в практику державно-управлінської діяльності її соціально-ціннісних параметрів.

Демократичне урядування розглядається переважно як суспільне самоврядування, яке здійснюють рівноправні громадяни через безпосередню участь в обговоренні громадських справ шляхом вільного вибору або співробітництво на партнерських засадах між державним і недержавним секторами. Формування системи демократичного урядування здійснюється знизу вгору через формування представницьких органів урядування.

Дієве демократичне урядування має забезпечувати рівне право для всіх громадян країни брати участь у політичних процесах ухвалення рішень на всіх рівнях влади – від місцевого самоврядування до загальнодержавного. Необхідна наявність вільних виборів за умови дотримання таємного голосування, права на створення політичних партій без перешкоджання з боку держави, справедливого та рівного доступу до вільної преси; вільних профспілкових організацій, свободи думки, а виконавча влада має бути обмежена законами та дозволяти рівний доступ до судів незалежно від неї.

Основою демократичного урядування можна вважати такі ціннісні принципи:

- активної та свідомо визначеної участі народу у виробленні державної політики;
- прозорості, тобто спроможності адміністративних процедур забезпечити високий рівень обізнаності громадян та їх колективів щодо матеріальної і процесуальної сторін державно-управлінської діяльності, зрозумілості широкій громадськості детермінованості, змісту й сенсу цієї діяльності з правом вільного доступу до інформації;
- відповідальності або підзвітності урядів;
- відповідальності за результати.

Реалізація зазначених ціннісних принципів має такі практичні наслідки, як переосмислення ролі держави і розподіл функцій між державою та громадянським суспільством; розширення участі народу в гарантуванні громадянам реальної влади в самоуправлінні. Визнання таких функцій і прав громадян потребує гарантій їх здійснення, включаючи наявність правової держави.

Європейські держави останнім часом спрямовують свої зусилля на гарантування та реалізацію ідеалів і принципів, які є важливим їх надбанням: демократія, права людини, верховенство права.

Стратегічний вибір України на європейську інтеграцію передбачає досягнення цивілізаційної **моделі демократичного урядування**. Суть цієї моделі досить проста: ринкові відносини в економіці, права людини як альфа й омега в громадському житті, повага до закону, що захищає права людини, публічність та інформаційна відкритість влади, дійсно підзвітної народу, який

її обирає. До сучасних цивілізаційних завдань і моделей демократичного урядування можна віднести:

- формування нового типу державності, що базується на пріоритеті права, здатного до соціального партнерства в умовах реально сформованої диференціації інтересів різних груп і спільностей;
- створення реального плюралізму в суспільстві на основі появи самоорганізованих структур, асоціацій, неформальних громадських рухів;
- подолання традиційної конфронтаційної громадської й політичної культури, тобто стабілізації суспільства на основі громадського миру та конституційних гарантій і т.ін.

Формування такої моделі слід розглядати як довготривалий і багатоступінчастий процес. В Україні цей процес становлення розпочався в останні роки існування СРСР. Зокрема, реальним зрушенням у правовому оформленні системи державного управління стало ухвалення в червні 1995 р. Конституційної угоди між Верховною Радою України та Президентом України, у якій було зазначено основні положення організації державної влади в Україні. Унаслідок взаємних поступок та компромісів 28 червня 1996 р. стало можливим ухвалення Конституції України, яка створила умови певної модифікації радянської авторитарної системи управління на шляху подальшого розвитку засад європейської демократії. Однією із головних властивостей функціонування такої моделі є те, що в громадянському суспільстві, на відміну від інших, за наявності великої кількості некомерційних структур діє особливий тип комунікацій. Тобто громадянське суспільство – це те суспільство, де є горизонтальні зв'язки, що не контролюються владою, які дозволяють людям обмінюватися програмами життєдіяльності, координувати свої вчинки, контролювати та впливати на діяльність владних органів і т. д.

Поява проблеми народовладдя та права народу взаємодіяти з владними органами пов'язується з розвитком у XVII ст. ідеї “природних прав” людини та створенням низки політико-правових концепцій, і насамперед теорії “суспільного договору” (Т.Гоббс, Г.Гроцій, Дж.Локк, Б.Спіноза, Д.Дідро, Ж.-Ж.Руссо, Ш.Л.Монтеск'є та ін.). Відповідно до теорії “суспільного договору” люди укладають угоду й створюють державу, яка не стає над суспільством, а має бути, як учив Дж.Локк, “батько лібералізму”, покликана насамперед захищати особисту свободу та власність, здобуту власною ж працею, і діяти тільки в чітко окреслених межах, вихід за які може призвести до громадянської непокори.

Україна, яка перебуває на стадії побудови демократичного суспільства, постійно стикається з проблемами гармонізації державної політики та формуванням демократичного урядування, зокрема:

- держава намагається регулювати всі сфери суспільного життя згори донизу, переважають вертикальні ієрархічні адміністративні структури;
- нераціональний розподіл функцій між різними відомствами: деякі функції дублюються, інші, навпаки, випали з поля зору;

– традиційна адміністративна культура побудована на принципах закритості і не передбачає горизонтальної взаємодії, не вироблені механізми узгодження позицій і розв’язання конфліктів;

– немає чіткого розподілу відповідальності між різними відомствами, немає персональної відповідальності керівника міністерства, відомства за помилки в роботі або скоєні посадові злочини;

– велика увага приділяється процедурним технічним питанням, замість вироблення політики й узгодження стратегії;

– урядові (державні) програми і стратегії часто суперечать одна одній.

Держава, уся її політика має спрямовуватися на формування ціннісних орієнтирів демократичного урядування в країні. Для цього потрібно розв’язати низку проблем, головними з яких є:

– децентралізація управління та надання якісних державно-управлінських послуг населенню;

– поєднання державного адміністрування та громадського урядування;

– розвиток демократичних засад урядування та врахування громадської думки при виробленні державної політики;

– співвіднесення громадських та особистісних, загальнодержавних та місцевих інтересів;

– об’єктивність, загальнодоступність, повнота й оперативність інформації;

– раціональна організація апарату державного управління;

– планування та прогнозування розвитку;

– проведення державної кадрової політики в органах державного управління за принципами прозорості, професіоналізму, публічності та компетентності;

– гарантія законності та контроль за виконанням і дотриманням законів.

Відповідність функціонування держави соціально-ціннісним засадам розвитку своєї соціальної структури, на наше переконання, може виступати критерієм ефективності управління, її державної політики. Через повагу до прав людини, її свобод утверджується цінність особи в державі та соціальна значимість самої держави. Рух країни принципово новим шляхом демократичного розвитку вимагає інноваційних підходів до управління державою, а також переосмислення традиційних і створення нових теоретичних та методологічних підходів до наукових розробок таких шляхів.

Формування ціннісної системи, яка була б сприйнята більшістю членів суспільства, є найважливішим принципом його існування і водночас основним інструментом суспільних реформацій. Не випадково стратегічною метою будь-якого політичного режиму є прагнення сформувати систему базисних цінностей і зорієнтувати на них більшу частину суспільства. Ефективність цього процесу, без сумніву, залежить від того, у якій “площині” масової свідомості, – мотиваційно-смісловій чи виключно інструментальній, “розмістились” декларовані цінності. Якщо цінності політичного режиму стають мотивами діяльності, людина буде шукати й обов’язково знайде засоби (у тому числі –

управлінські) їх втілення. Якщо ж цінності, що декларуються в суспільстві, суперечать цінностям-мотивам, вони будуть лише інструментом для досягнення іншої, можливо, діаметрально протилежної мети.

Із філософської точки зору політична теорія формулює й конструює моральні приписи держави, але й у прикладному сенсі вона говорить про можливість застосування моральних рецептів до практики державної політики. Як така вона набуває нормативного характеру.

Нормативні політичні теорії мають давню традицію, починаючи із грецької філософії на Заході й індуїстської філософії на Сході. Нормативні теорії залишаються актуальними й такими, що швидко розвиваються, як знання про політику і в наші дні. Нормативна політична теорія – це спосіб міркувань про політичні інститути, особливо ті, які пов'язані з державною владою, а також про ставлення індивідів до цих інститутів.

Нормативне теоретизування видається цілком природним: якщо люди волею долі або обставин змушені жити разом, то чому б не подумати, як це можна організувати щонайкраще? Інакше кажучи, такі теорії привертають увагу вчених до проблеми організації й устрою громадського життя в державі, ціннісних засад життєдіяльності людини в суспільстві, формування демократичних принципів урядування в країні.

Наголошуємо на тому, що гармонізація державної політики та розвитку демократичного урядування в країні у ціннісному вимірі можлива тільки з точки зору з'ясування позицій, з яких проводиться ця політика. Тобто особливої уваги потребує вивчення концептуальних підходів упровадження державної політики з точки зору утилітаризму та гуманізму.

Основною домінантою сучасної західної нормативної політичної теорії вважається утилітарний підхід (утилітаризм). Утилітаризм пов'язаний, насамперед, з іменами таких мислителів, як Девід Г'юм, Ієремія Бентам і Джон Стюарт Мілль. Як політична філософія він припускає, що найкращою є така форма організації державної влади, що приносить максимальну користь. У більш широкому сенсі **утилітаризм** – це теорія, що намагається оцінювати будь-яке вирішення політичного питання з погляду його наслідків. Користь при цьому вважається якщо не єдиною, то принаймні фундаментальною цінністю. Саме користь надає зміст усім нашим діям, а все інше має лише інструментальну цінність. Усе цінне лише остільки, оскільки сприяє забезпеченню користі. Звідси випливає висновок, що *метою утилітаризму є максимізація користі* [5, с. 590–593].

Англійський етик Г.Мур, наприклад, називав як такі цінності особисті відносини й естетичний досвід [цит. за 6, р. 178]. Утилітаризм – це принцип, який повинен служити моральним гідом у процесі прийняття державно-управлінських рішень. Які ж моральні норми повинні бути включені в моральну систему? Його утилітаризм також вимагає брати до уваги психологічні фактори в процесі вироблення правил управлінської діяльності. Тільки таким шляхом може бути створена моральна система, спрямована на максимізацію добробуту.

Дійсно, права людини взагалі стали предметом обговорення саме тому, що прихильність до справедливості й прав людини сприяє збільшенню загального добра для більшого числа людей. Якби права людини не сприяли більшому благу людей, вони незабаром були б знищені. На думку названого автора, теоретики прав людини правильно підкреслюють їх значення, але вони помиляються, стверджуючи незалежність цих прав. Права не служать обґрунтуванню утилітаризму, це утилітаризм узаконює права людини.

Уже зрозуміло, що утилітаристські калькуляції з приводу процесів державного управління мають бути досить складними. Якби ми стали формувати державну політику тільки відповідно до утилітаристських рекомендацій, то повинні були б мати неймовірну кількість інформації, що саме подобається людям, починаючи з уживання їжі й закінчуючи соціальними інститутами. Калькуляції утилітаристів настільки складні, що вони й самі, як правило, обмежуються тільки загальними міркуваннями про можливі позитивні наслідки діяльності різноманітних управлінських структур.

Наголосимо й на тому, що вважається головною слабкістю утилітаризму, – його нездатності запропонувати справедливу соціальну практику й державно-управлінські інститути.

У країнах з ринковою економікою, що розвивається (це актуально для України), утилітаристська державна політика прагне створити якомога більше управлінських структур, діяльність яких спрямовується на виконання функцій перерозподілу суспільного блага з метою досягнення принаймні *мінімально-го середнього добробуту*. Це, у свою чергу, не сприяє власне розвиткові ринку. На етапі, коли, крім цінностей споживання, ідеальні цінності суспільства ще слабо інституційовані, такий підхід може бути виправданий.

Але практика утилітарного управління в пострадянських державах показала, наскільки небезпечним цей підхід може виявитися саме для системи ідеальних цінностей суспільства (в основі якої лежать свобода, рівність і справедливість), що, на відміну від західних демократій, не має історичного імунітету до “спокус” ідеології споживання.

Отже, державно-управлінська теорія, в основі якої лежить принцип користі, приречена на структурний крах. Таким чином, є серйозні підстави сумніватися в утилітаристській теорії блага. Якщо теорію доповнити й розвинути, то під сумнів підпадає й принцип максимізації користі. Саме це й викликало серйозну критику утилітаризму як основи для формування державної політики управління суспільними процесами, формування дійсно демократичного урядування.

Водночас в утилітаризмі є деяка частка істини. Очевидно, у суспільствах, що називаються ліберальними демократіями, як вважається, рівень задоволення може бути вищим, ніж в інших. Однак проблема полягає в тому, що утилітаризм не в змозі узаконити й обґрунтувати політичні цінності лібералізму, так само як і устрій держави, що прийняла б ці цінності і втілила їх у життя. Інакше кажучи, цілком можливо, що в якихось випадках утилітаризм приходиться до правильних висновків, але передумови цих висновків неправильні, а аргу-

менти – не переконливі. Зрештою, утилітаризм не в змозі підтримати й ліберальні ідеали – а це і є головний аргумент проти утилітаризму з боку більшості ліберальних теоретиків у сучасній політичній і державно-управлінській науці.

Якщо розглядати тільки суспільне благо як абсолютну політичну й державно-управлінську цінність утилітаризму й екстраполювати подібне бачення з численними історичними прикладами, можна виявити спільні риси в певній теоретичній моделі системології управлінських цінностей утилітаризму (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Теоретична модель системології державно-управлінських цінностей утилітаризму

Нормативна політична теорія в цьому випадку, як правило, не бере до уваги соціальну парадигму і замінює її офіційною ідеологією правлячої соціальної групи. Головна мета офіційної ідеології – обґрунтувати утилітаристське міркування про “середнє благо і щастя”. Усі напрями державної політики виявляються підпорядкованими меті досягання середнього блага. Відповідно її головна функція – перерозподільна.

Універсальні цінності державного управління – влада і ресурси – також спрямовані на виконання цих функцій. Засоби влади – традиційні для недемократичного суспільства: сила, примус, у кращому разі – переконання. Важливу роль у системі державно-управлінських цінностей відіграють управлінські традиції, але лише за умови, якщо вони відповідають вимогам офіційної ідеології.

Певно, влада сама по собі нічого не варта, якщо вона не володіє ресурсами самореалізації. Отже, ресурси також можна розглядати як цінності державної політики. Треба звернути увагу, що в утилітаристській системі людський ресурс також розглядається як інструментальна цінність, однак утилітаризм припускає, що вона також може витратитися. Якщо для спільного блага корисно, щоб певна кількість людей загинула, утилітаризм готовий обґрунтувати і це припущення.

З історичної ретроспекції видно, що подібну нормативну політичну теорію й притаманну їй систему державного управління Україна вже переживала

в минулому й неодноразово. Для сучасної України гіперболізація ідей утилітаризму в державній політиці є не тільки невиправданою з огляду на обмеженість ресурсів споживання, а й історично небезпечною, адже може легко знайти собі підґрунтя в глибинах національного традиціоналізму.

Таким чином, ціннісний потенціал розподілу суспільного блага вивчає утилітаризм, який належить до класу політичних теорій, які досліджують можливість застосування моральних приписів до сфери державної політики. Тому, на наш погляд, для України, яка перебуває в надскладних геополітичних умовах соціальної та політичної кризи, утилітаризм може виявитися небезпечним саме для системи ідеальних цінностей суспільства, демократичного урядування. Утилітаризм у своєму спрямуванні до “щастя” допускає жорстоку несправедливість стосовно окремих людей і груп людей [7].

На відміну від утилітаристської системи цінностей, парадигма гуманізму полягає в тому, що: “Благо особистості – є вищий закон”. Варто звернути увагу на те, що благо особистості гуманізмом розглядається не як абстрактне благо – “добробут” суспільства або як винятково добробут кожного індивіда. Воно – у реалізації його природних і громадянських прав. Виявляється ***не добробут, а права людини – головна цінність, джерело гуманності законів і “керівництво до дії” для розвитку демократичного урядування в країні.***

Які ж гуманістичні цінності демократичної держави мають втілюватися в державній політиці та розвитку демократичного урядування?

Насамперед це ***природні права людини***, які належать їй із самого моменту народження, і тому ніхто, у тому числі й держава, не має права обмежувати їх і не може їх відняти.

Ідея прав людини виникла в рамках християнської традиції. У ст. 39 Великої Хартії Вольностей (1215 р.) записано, що: “Ніхто не може бути позбавлений власності, вигнаний із країни або взятий під варту без рішення суду”. Нарешті, в 1776 р. з’являється Декларація незалежності США, у преамбулі якої проголошується, що: “Усі люди наділені Творцем певними невідчужуваними правами: на життя, волю й прагнення до щастя”. З того часу чим цивілізованішою й демократичнішою ставала держава, тим частіше в її правових актах з’являлася вказівка на необхідність дотримання природних прав людини. У такий спосіб держава, що еволюціонує, нарешті зрозуміла свій основний обов’язок; основа її політики – це забезпечення блага особистості за допомогою неухильного дотримання її прав. Людина – істота розумна й тому вона не тільки має природні права, а й усвідомлює їх, готова за них боротися і домагатися їх реалізації. Природні права в жодному разі не є продукт держави. Вони – основа існування людини й суспільства [8, с. 128].

Якщо права людини порушуються державою або за її потурання, то людина й суспільство можуть і повинні боротися проти такої держави. Крім того, з такою державою має боротися й усе світове співтовариство в прагненні до гуманізму, миру й міжнародного співробітництва з метою забезпечення блага особистості в усьому світі. “Громадяни зобов’язані підкорятися тільки тоді, коли

уряд захищає їхні права”, стверджував ще Джон Локк [9]. У 1789 р. у Франції держава визнала, що: “Якщо права народу утискаються, він може й повинен підняти повстання”. У 5-й поправці до Конституції США також визнається право громадян змістити неугодний їм уряд. Подібне й було зроблено українським народом у грудні 2004 р., а потім у 2014 р., під час “революції гідності”.

Права людини є умовою знаходження громадської згоди, коли держава управляє, скоріше – регулює, соціально-економічні відносини. “Кожна людина має обов’язки перед суспільством, у якому тільки й можливий вільний і всебічний розвиток її особистості. При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина може зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом, винятково з метою забезпечення належного дотримання свобод інших і задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку й загального добробуту в демократичному суспільстві” (ст. 29 Загальної декларації прав людини) [10]. Основний зміст цих положень відображено й у статтях Конституції України. ***У демократичному суспільстві кожен вчиться поважати права інших і усвідомлювати свої права.*** Передусім це твердження стосується людей, які керують державою.

Економічні права людини необхідні для розвитку ринкової економіки. Світовий досвід довів, що економіка, заснована на праці безправної людини, неефективна. Найбільшою ж мірою ефективна – що є безсумнівним благом для особистості – ліберальна ринкова економіка, яка розглядає державу, як “нічного сторожа”, зобов’язаного тільки гарантувати економічні права людини. Отже, права людини мають бути в основі економічного розвитку.

Кожна особистість усвідомлює себе такою тільки через свої права, суспільство складається з особистостей, а держава є інструментом реалізації прав громадян, і це повинно лежати в основі законодавства й системи управління розвиненої демократичної держави.

На перший погляд, усе дуже просто, – потрібно тільки прищепити сучасним керівникам держави гуманістичні цінності. Але лишається практичне запитання – як впровадити в систему управління, державної політики посттоталітарної держави гуманістичні цінності, які б були прийняті всією системою демократичного урядування?

Поки що ми спостерігаємо в державно-управлінській системі України певний парадокс – більшість людей, причетних до питань управління державою (передусім ідеться про державних службовців), не усвідомлюють своїх прав, не зауважують зазіхань на них, а отже, – з легкістю самі утискають права інших співгромадян.

Більш того, базові засади демократії в країні формуються із застосуванням недемократичних засобів і методів. У державній політиці сучасної України відсутній досвід і механізми співпраці органів державної влади в умовах коаліційного уряду. Аксіологічні проблеми створює різниця соціально-політичних ціннісних орієнтацій політичних сил, які утворюють уряд. Одним з дієвих засобів усунення цих розбіжностей на рівні державного управління є, безумов-

но, деполітизація органів виконавчої влади, створення таких базових засад кадрової політики державної служби, які б унеможлилювали вплив політичних сил на державних чиновників під час виконання ними своїх службових обов'язків. Іншим механізмом узгодження ціннісних розбіжностей різних політичних сил у складі коаліції є вироблення і публічне прийняття програми дій уряду. Тільки тоді ми сформуємо ціннісні механізми гармонізації державної політики та демократичного врядування.

3.2. Громадянські комунікації у взаємодії державної політики та демократичного урядування в Україні

У здійсненні гармонізації державної політики та демократичного урядування неможливо досягти успіху без забезпечення зворотного зв'язку від громадян. Громадянські комунікації формуються в процесі взаємодії системи державного управління та громадянського суспільства щодо вираження та захисту громадянами своїх прав і свобод.

Тому головна проблема сучасної державної політики України полягає в тому, щоб подолати катастрофічний комунікативний розрив між правлячими колами і громадянами, відповідно, з'ясувати причини такого розриву і, по можливості, знайти шляхи подолання традиції безвідповідальності державної влади за свої рішення і дії.

Аналізуючи стан реалізації важливого ресурсу демократизації державного управління в Україні, можна констатувати, що законодавчо визначені умови та техніко-технологічні ресурси для взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади часом випереджають можливості скористатися ними повною мірою. Тому актуальною залишається низка пов'язаних із цими тенденціями проблем:

- сформовані консультативно-дорадчі та експертні органи, ради в цілому не справляють відчутного впливу на процес прийняття та ухвалення політико-управлінських рішень;
- низька активність й ініціативність інститутів громадянського суспільства у взаємодії з органами державної влади;
- вплив громадськості зазвичай обмежується етапом проведення консультацій, які кардинально не впливають на остаточні управлінські рішення та дії. У такий спосіб виконання дорадчо-консультативної функції інститутів громадянського суспільства зводиться до формальної процедурної ланки;
- громадські ради часто використовуються для обстоювання вузькогрупових інтересів, а не суспільно значущих питань;
- недостатньою є ресурсна (організаційна, фінансова, кадрова, інформаційна) основа інститутів громадянського суспільства й органів державної влади та пов'язана з цим здатність повною мірою використовувати законодавчо визначені інструменти взаємодії;

– органи державної влади не демонструють належного рівня готовності та здатності до виконання всіх завдань державної політики, зокрема й використання можливостей електронного уряду (e-Government);

– надмірний вплив суб'єктивного чинника, пряма залежність створення та роботи в спільних форматах взаємодії представників обох сторін від політичної волі посадових осіб органів державної влади.

Аналіз зазначених тенденцій дає можливість зробити висновок, що позитивний напрям розв'язання проблеми демократизації державного управління України в умовах інформаційного суспільства полягає, на наш погляд, у відмові від проголошення самоцінності інформаційно-комунікаційних технологій, а в основі гармонізації державної політики та громадянського урядування мають стати гуманістичні традиції, цінності громадянського суспільства та його культура.

Сучасне суспільство характеризується постійним примноженням, прискоренням, ущільненням і глобалізацією комунікацій. Кількість і якість комунікацій безупинно зростає, їх розвиток постійно прискорюється, усе більше людей втягується в комунікаційний процес, а його мережа досягає глобальних масштабів. Зростання комунікацій відкриває нові можливості, які звільняють людей від колишніх обмежень, систем соціального контролю й примусу, створюючи підвалини особистісної репрезентації. Саме в цьому аспекті зростає актуальність громадянської мережі комунікації.

Серед пріоритетних напрямів формування комунікаційних мереж у сучасній Україні є питання **прав та свобод людини і громадянина**, вони є правовим надбанням особистості. Адже у державно-організованому суспільстві правова характеристика особи покликана відігравати вирішальну роль, оскільки права та свободи людини і громадянина визначають найважливіші аспекти життєдіяльності людини у її відносинах із суспільством і державою.

Предметом громадянських комунікацій виступають права людини і громадянина, зафіксовані передусім у Декларації прав людини, прийнятій ООН у 1948 р., низці наступних різноманітних конвенцій та угод ООН і Європейської конвенції прав людини.

До них відносять найважливішу категорію прав – **це право на життя**. Воно означає право не бути вбитим і не зазнавати фізичного насильства або як право захищатися від убивства чи фізичного насильства, або ж як право отримувати матеріальні предмети першої необхідності для прожитку та мінімальний обсяг послуг сфери охорони здоров'я.

Друга категорія – **це право на свободу**, яке завжди стояло в деклараціях прав людини на чільному місці. Іноді воно виступає як право на свободу в дещо загальному значенні; іноді – як право на певні свободи, серед яких найчастіше зазначаються свобода думок, слова, віросповідання, об'єднань та пересування.

Третя категорія – **право на власність**.

Четверта категорія – **права, що стосуються статусу особи як громадянина**: національні та демократичні права.

П'ята категорія – *права, що стосуються діяльності держави*, особливо права, пов'язані з верховенством права та зі здійсненням правосуддя, як-от право не бути безпідставно заарештованим і право на справедливий суд. Насамкінець, є права людини, спрямовані на отримання певних соціальних, економічних і культурних благ. Декларація ООН, наприклад, утверджує права людини на освіту, працю, соціальне забезпечення, відпочинок і дозвілля та достатній життєвий рівень, необхідний для забезпечення здоров'я і добробуту особи.

Своє ставлення до стану справ з правами людини громадяни можуть оцінювати і виражати за допомогою комунікативності. Саме комунікативність сприяє вираженню емоційних якостей громадянина і дає змогу реалізовувати їхні права та інші соціальні потреби. Реалізація функції комунікативності здійснюється через процес отримання або передачу інформації, яка необхідна особистостям і групам для прийняття рішень та оцінки для наступного альтернативного вибору своєї поведінки.

Інформаційний обмін щодо реалізації та захисту прав людини і громадянина відбувається у сфері міжособистісних комунікацій. Комунікації між особами здійснюються у формі спілкування як обмін повідомленнями, у яких фіксуються знання, думки, ідеї, ціннісні орієнтації, емоційні стани, програми діяльності сторін та ін. Разом з тим, як зазначає Ю.Габермас, під впливом радикальної інтелігенції за умов новітньої комунікативності з традиційної народної культури розвинулася нова політична культура з власними організаційними формами і практикою. Зокрема, у Німеччині наприкінці XVIII ст. сформувалася невеличка, але налаштована на критичні дискусії громадськість, яка постала в німецькому пізньому Відродженні як провісник своєї прийдешньої значущості радше завдяки своїм організаційним формам, ніж маніфестаційним функціям, що в подальшому постає базою формування відносно щільної мережі громадянської комунікативності. Просвітницькі товариства, освітні об'єднання, таємні товариства франкомасонів та ордени просвітлених були асоціаціями, що конституціювалися через вільне, тобто особисте рішення членів-засновників, вербувалися добровільно, а між собою практикували рівноправні форми спілкування, свободу дискусій, ухвалення більшістю голосів тощо. У цих ще з громадянського погляду елітарно дібраних спільнотах можна було набувати практики політичних норм рівноправності прийдешнього суспільства.

Принципове значення в контексті демократії має аксіологічний, ціннісний вимір політичної комунікації, її основних цілей і спрямованості. Відомий фахівець у сфері теорії інформації Д.Маккуейл вважає, що культурна політика в галузі політичної комунікації повинна ґрунтуватися на таких принципах, як пріоритетність якостей і цінностей даної культури (ієрархія); рівності прав і широких можливостей для залучення до інформації внаслідок утвердження справедливості, демократії та широких прав громадян (рівність); наближеності її до культури націй, етнічної спільності або релігійної більшості (ідентичність); урахуванні моральних норм і вимог (смак і мораль) [див.: 11, с. 277].

Відповідно до такого підходу ми маємо усвідомлювати, що якість процесу впровадження громадянської комунікації сьогодні, звичайно ж, ранжирується й політично визначається правлячою елітою та бюрократією з позицій їх власних інтересів, однак останні багато в чому формуються станом і рівнем розвитку загальної та політичної культур українського суспільства в цілому. Таким чином, громадянська комунікація, виступаючи способом, засобом існування та передачі демократичної політичної культури, у свою чергу, сама опосередковується культурними нормами й цінностями. Тобто це є взаємообумовлені явища.

Про таку взаємообумовленість свідчить позиція одного з правозахисників, С.Глузмана [12], який зазначає, що у країні, яка пережила дві антикорупційні по суті революції (2004 та 2014 р.), зміна осіб в органах влади не привела до зменшення рівня корупції, а всього лише до зміни прізвищ корупціонерів. На державні посади призначають людей, які встигли себе дискредитувати в минулому участю в корупційних схемах, що й навіть встигли побувати в ролі підозрюваних і обвинувачених у службових злочинах. Триває продаж посад, побори міліції, розкрадання державного бюджету. Система управління державою залишається вкрай неефективною, а кроки з її реформування дуже повільні.

Отже, уся сукупність внутрішніх та зовнішніх зв'язків системи державного управління утворює комунікаційну мережу, які проявляються:

- 1) у межах діяльності органів виконавчої влади, а саме у процесах:
 - реалізації їхніх повноважень щодо керованих об'єктів зовнішнього суспільного (економічного, соціального та ін.) середовища;
 - виконання місцевими державними адміністраціями повноважень органів місцевого самоврядування, делегованих відповідними місцевими радами, при тому, що власне виконавчій владі ці повноваження первісно не належать;
 - керівництва вищими органами виконавчої влади діяльністю нижчих органів;
 - керівництва роботою державних службовців усередині апарату кожного органу виконавчої влади;
- 2) поза межами діяльності органів виконавчої влади, а саме:
 - усередині апаратів будь-яких інших (крім органів виконавчої влади) органів державної влади – з боку їх керівників щодо інших службовців (наприклад в апаратах парламенту, судів, органів прокуратури тощо);
 - усередині державних підприємств, установ і організацій – з боку їх адміністрацій щодо решти персоналу;
 - з боку тих чи інших уповноважених державою суб'єктів у процесі управління державними корпоративними правами;
 - з боку різноманітних дорадчо-консультативних органів, утворюваних державними органами, у частині виконання наданих їм організаційно-розпорядчих повноважень щодо інших органів, посадових осіб.

Одним із головних викликів, які стоять на порядку денному демократичного реформування політичної системи України, є необхідність більш повної реалізації конституційного права громадян брати участь в управлінні державними справами. Значною мірою така ситуація зумовлена зростанням у громадян відчуття обмеженості можливостей впливати на розроблення та прийняття органами влади рішень. Наявні форми безпосередньої демократії, наприклад вибори, референдуми, не призводять до зростання дієвості процесу впливу та контролю народу за повсякденною діяльністю влади. Складною і дискусійною залишається проблема реалізації громадянами України свого права на звернення до суду для захисту своїх конституційних прав і свобод (гарантованого ч. 3 ст. 8 Конституції України) про запровадження так званого інституту конституційної скарги.

Основоположною метою функціонування інституту конституційної скарги є надання можливості громадянам захищати свої права від порушень з боку держави. У частині 3 ст. 152 Конституції України визначено, що “матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнані неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку”. Проте Основний Закон України, як і Закон України “Про Конституційний Суд України”, не передбачає права громадян на безпосереднє звернення до Конституційного Суду України з приводу конституційності законів. Натомість в Україні задіяний опосередкований механізм захисту громадянами своїх конституційних прав через громадські організації.

У процесі аналізу стану комунікаційної взаємодії інститутів громадянського суспільства й органів державної влади визначені основні проблеми, які пов’язані з низькою активністю й ініціативністю інститутів громадянського суспільства, неналежним рівнем готовності та здатності до виконання всіх завдань державної політики в даній сфері з боку органів державної влади, зокрема й використання можливостей електронного уряду, комерціалізацією засобів масової інформації і їх відхід від висвітлення суспільних проблем.

Особливість ситуації громадської комунікації полягає в тому, що законодавчо визначені умови та техніко-технологічні ресурси для взаємодії інститутів громадянського суспільства та органів державної влади в Україні часом випереджають можливості скористатися ними повною мірою. Тому позитивним напрямом розв’язання проблеми демократизації громадянського урядування в Україні в умовах інформаційного суспільства є відмова від проголошення самоцінності інформаційно-комунікаційних технологій і в опорі на гуманістичні традиції, на культуру та забезпечення дії тих передумов та факторів, які впливали на розвиток громадської комунікації в розвинутих країнах, а саме солідарно громадянське “усупільнення держави”, формування, на протигагу олігархічній системі господарювання, незалежного прошарку середнього класу, становлення в Україні публічної сфери, одним із важливих інститутів якої має виступати держава, яка за своїм характером буде проводити публічну політику.

3.3. Ціннісні критерії гармонізації державної політики та демократичного врядування в Україні

Ціннісними засадами гармонізації державної політики, державного управління у взаємодії з громадянським демократичним врядуванням, за версією ООН, мають стати:

- 1) політичні цінності (цінності уряду і парламенту), які базуються на: орієнтації на консенсус (consensus oriented), спільній роботі громадян і влади (participation), чуйності реагування, оперативності (responsiveness);
- 2) правові цінності (цінності державних служб і суду), що передбачають рівність і недискримінацію (equity and inclusiveness), верховенство права (rule of law);
- 3) соціально-економічні цінності (цінності державних агентств) – результативність, ефективність і економічність (effectiveness and efficiency);
- 4) універсальні цінності адміністрування – прозорість (transparency), підзвітність (accountability).

Усі ці ціннісні принципи приведуть до неодмінної гармонізації влади, державної політики держави та розвитку демократичного врядування.

Завдання підвищення якості державної політики в Україні передбачають дотримання цілого ряду ціннісних критеріїв, які водночас виступають як чинники і виміри ступеня демократичності урядування. Досвід демократичних країн свідчить, що існує певна система таких ціннісних критеріїв, серед яких слід виділити такі як *професіоналізм, компетентність, соціальність, інноваційність, моральність, толерантність, взаємодія, відповідальність*, які в комплексі визначають характер державно-громадянських відносин та державного управління.

Дослідження цих ознак як у їх системному вимірі, так і окремо взятих залишається завданням надзвичайної актуальності, особливо в умовах України, де їм ще потрібно затвердитись з метою приведення системи державного управління у відповідність із демократичними нормами і процедурами. Вирішення цього завдання слід розглядати і в контексті євроінтеграційного курсу України як одну з передумов і чинників його успішної реалізації.

Недостатня увага до впровадження ціннісних критеріїв у практику вітчизняного державного управління спричиняє невисокий рівень довіри населення до впровадження державної політики в країні. Тому інтереси розвитку українського суспільства, завдання прискорення демократичних процесів потребують вдосконалення системи державного управління в Україні на основі реалізації демократичних ціннісних критеріїв, що визначає необхідність їх ретельного теоретичного дослідження та аналізу практики їх впровадження в діяльність державно-управлінських структур розвинутих демократичних країн світу. Тому основними засадами гармонізації державної політики в Україні та демократичного врядування мають стати:

1. *Відповідальність*, дефіцит якої є одним із суттєвих недоліків української політико-управлінської діяльності. Діяльність органів влади й управлін-

ня в політичних системах демократичного типу завжди обмежується принципом відповідальності, що закріплюється відповідними нормативно-правовими актами.

Відповідальність державної влади визначається відповідністю професійних, моральних, культурних якостей її суб'єктів, а також результатів діяльності останніх умовам і завданням, які постали перед країною і суспільством, та передбачає відповідальність за належне здійснення державного управління. Безвідповідальність влади має своїм наслідком гіпертрофовану бюрократизацію управління. Чим нижчою є потреба суб'єктів владно-управлінської діяльності брати на себе відповідальність, тим менше в країні елементів демократичного врядування і тим більшою є потреба в бюрократії.

Підвищення рівня політико-правової відповідальності потребує створення ефективної системи запиту з влади за її діяльність. У правових державах розроблено комплекс політико-юридичних документів, в яких визначаються параметри відповідальності суб'єктів державно-управлінської діяльності. Розробка відповідних механізмів відповідальності органів державної влади потребує **персоналізації відповідальності, підвищення правової свідомості посадових осіб, широкого застосування принципів відкритості і прозорості** в діяльності органів влади й управління. Розробка відповідної нормативно-правової бази відповідальності є умовою створення в Україні дійового механізму підвищення політико-правової відповідальності посадових осіб держави та управлінців за свої рішення і дії. Реформа правової сфери управління державною владою має полягати в тому, щоб відповідальність державних управлінців регулювалася нормами адміністративного права, де акценти розуміння зміщувалися з управлінської та юрисдикційної функції на правозабезпечувальну.

2. Міжнародний досвід свідчить, що одним з ефективних напрямів державної політики на демократичних засадах є **системна взаємодія з розвитком демократичного урядування** як визначальний ціннісний показник. Застосування ціннісного критерію взаємодії в гармонізації державної політики з демократичним урядуванням сприяє зміцненню єдності державної влади, взаємозв'язків державних органів та інститутів громадянського суспільства, узгодженню різнопланових суспільних інтересів і, зрештою, досягненню політичної та соціально-економічної стабільності в державі. Унаслідок цього процес взаємодії слід розглядати як основу процесу вдосконалення системи державного управління в Україні в напрямі підвищення його ефективності та демократичності.

В українському суспільстві поки не сформована достатня нормативно-правова база та процедурні правила, які визначають механізми взаємодії як у рамках системи державно-управлінських відносин, так і в рамках її стосунків з інститутами громадянського суспільства. Насамперед це стосується проблеми взаємовідносин різних гілок влади, оскільки відсутність належної взаємодії між ними – особливо між законодавчою і виконавчою структурами – до останнього часу породжувала наявність джерел конфліктності в українському суспільстві.

Дуалізм виконавчої влади, який був закладений Конституцією 1996 р., призвів до невизначеності становища, яке займав уряд у системі державно-владних відносин. Усунення подібної ситуації можливо за умови проведення політичної реформи, яка б надала динамічного прискорення демократичним перетворенням у сфері державно-управлінських відносин і сформувала якісно новий рівень консолідованої відповідальності всіх гілок і структур державної влади й управління щодо вироблення та впровадження державної політики.

3. Досить актуальним залишається питання налагодження взаємодії між **органами державної влади та місцевим самоврядуванням**. Демократизація суспільного життя вимагає перерозподілу повноважень між ними на основі принципів децентралізації і деконцентрації влади, ураховуючи ту обставину, що інтереси держави мають вирости з інтересів громадянина. Лише за такої умови можна гармонізувати державну політику з демократичним урядуванням по суті, а не по формі.

У процесі налагодження такої взаємодії не слід забувати, що місцеве самоврядування регулюється нормами, які є результатом діяльності держави в особі її органів. Воно є проявом не стільки внутрішнього саморегулювання, скільки зовнішнього регулювання, що накладає певні обмеження на діяльність органів місцевого самоврядування, яка не може йти врозріз із загальнодержавними інтересами. Зважаючи на це в процесі налагодження взаємодії між державними органами та місцевим самоврядуванням необхідно знайти такий баланс інтересів, який би відповідав сподіванням територіальних громад і водночас не суперечив національним інтересам.

4. Важливим аспектом взаємодії як визначального ціннісного критерію державної політики України є **завдання взаємодії органів державної влади і громадянського урядування**, оскільки спрямованість на розбудову демократичного урядування, у центрі якого перебуває людина з її потребами і інтересами, повинна передбачати особливу увагу до розвитку цього процесу, який виступає як справжнє й актуальне джерело формування цілей державної політики. Відсутність належної взаємодії між органами влади та громадянського урядування призводить до того, що державна політика, система державного управління в Україні досі не навчилася рухатися за інтересами громадян і продовжує вважати себе єдиним джерелом вироблення рішень.

В основу налагодженої системи взаємодії між органами влади і розвитку демократичного урядування має бути покладений розвиток системи зв'язків з громадськістю, які є однією з функцій управління, що сприяє встановленню та підтриманню спілкування для виявлення спільних інтересів та досягнення взаєморозуміння між владою і громадянами.

Зв'язки з громадськістю забезпечують зворотний зв'язок, який має існувати між органами державного управління та суспільством, що не може не позначатися позитивно на ефективності та результативності державного управління і виступає як найважливіший чинник його демократизації. Визнання влади демократичною, реалізація рішень, які нею приймаються, не будуть успішними без розуміння та підтримки їх населенням.

5. Налагодження системи взаємодії та гармонізації державної політики і демократичності урядування потребує широкого застосування ціннісних критеріїв **відкритості та прозорості**, які забезпечують можливості вільного доступу громадян до здійснення управління державними справами шляхом безпосереднього волевиявлення, сприяють ліквідації перешкод для одержання правдивої інформації про діяльність державно-владних структур, її зрозумілості для громадськості і таким чином дає їй змогу здійснювати контроль за владою.

6. Організаційними показниками якістю управління державою за збереження зв'язку із соціально-ціннісними засадами виступають професіоналізм, який має іманентно містити такі ціннісні ознаки, як **компетентність, інноваційність, толерантність та прозорість**.

7. Єдність державної влади та громадянського урядування як одне з головних завдань державної політики легітимізується ціннісними засадами суспільства у трьох вимірах: правовому, політичному й організаційному. Загальною для всіх трьох підходів є проблема відповідності дій державних службовців сформульованим заздалегідь аксіологічним принципам як показникам якості управління:

– дотримання принципу відповідальності та підвищення правосвідомості (правовий підхід);

– забезпечення взаємодії всіх гілок влади, державного апарату та місцевої влади, зв'язку держави і громадськості в цілому (політичний підхід);

– досягнення професіоналізму та прозорості в державно-управлінській діяльності за збереження таких ціннісних ознак, як моральність і толерантність (менеджеристський підхід).

Висновки

Незаперечним є те, що для успішних, ефективних реформ в Україні аксіомою має стати теза про те, що **цінності громадянського суспільства, демократичного врядування повинні бути цінностями держави і відповідно державної політики**. Ця обставина позначається на будь-якому прояві державної політики, державного управління.

Звідси випливає, що гармонізація державної політики та демократичного урядування не може не супроводжуватися реформуванням державно-управлінських відносин, і, відповідно, системи державно-управлінських органів, які своєю діяльністю регулюють і спрямовують ці відносини.

Таким чином, наближення вітчизняної системи державної влади і управління до міжнародних стандартів демократичного урядування означає здійснення якісних і кількісних змін у державній політиці на принципах верховенства права; демократичного розвитку підтримки фундаментальних адміністративних цінностей (відкритості, прозорості, надійності), вимагає імплементації в політико-правових та юридичних державотворчих документах основних цінностей міжнародного демократичного урядування.

Питання для самоконтролю

1. Визначте основні сучасні цивілізаційні завдання і моделі демократичного урядування.
2. Які гуманістичні цінності демократичної держави мають втілюватися в державній політиці та розвитку демократичного урядування?
3. Як впровадити в систему управління, державної політики посттоталітарної держави гуманістичні цінності, які б були сприйняті всією системою демократичного урядування?
4. Проаналізуйте основні ціннісні критерії гармонізації державної політики у взаємодії з громадянським демократичним урядуванням в Україні.
5. Чи погоджуєтесь Ви з тезою про те, що цінності громадянського суспільства, демократичного урядування повинні бути цінностями держави і відповідно державної політики?

Список використаних джерел

1. *Осауленко О. Г.* Інформаційне забезпечення державного управління сталим розвитком : монографія / О. Г. Осауленко. – К. : Інформ.-видавн. Центр Держкомстату України, 2001. – 72 с.
2. *Соловьев А. И.* Культура власти российской элиты: искушение конституционализмом? / А. И. Соловьев // *Полис.* – 1999. – № 2. – С. 66–72.
3. *Демидов А.* Ценностные измерения власти / А. Демидов // *Полис.* – 1996. – № 3. – С. 122–140.
4. *Барков В.* Формування громадянського суспільства в Україні. Український соціум / В. Барков, Т. Розова. – К. : Знання України, 2005. – С. 613–627.
5. *Себайн Д. Г.* Історія політичної думки : пер. з англ. / Д. Г. Себайн, Т. Л. Торсон. – К. : Основи, 1997. – 838 с.
6. *Wolff Jonathan.* An Introduction to Political Philosophy / Jonathan Wolff. – Oxford : Oxford University Press, 1996. – 381 p.
7. *Вольф Р.* О философии : пер. с нем. / Р. Вольф ; под ред. Т. А. Алексеевой и В. А. Лекторского. – М. : Аспект Пресс, 1996. – 357 с.
8. *Казанцев Н.* Соціальна держава: влада і управління / Н. Казанцев // *Проблеми теорії і практики управління.* – 1992. – № 5. – С. 84.
9. *Локк Дж.* Два трактата о правлении / Дж. Локк ; авт.-упоряд. В. П. Андрущенко (кер.) та ін. // *Філософія політики : хрестоматія : у 4 т.* – К. : Знання України, 2003. – Т. 2. – С. 185–191.
10. *Die politische und rechtliche Ausgangslage und internationale Vergleich / Hersonalwirtschaft, Baden-Baden, 1999. – P. 17.*
11. *Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / кол. авт. : В. Б. Авер'янов, І. А. Грицяк, С. Д. Дубенко та ін. ; відп. ред. та кер. авт. кол. Н. Р. Нижник.* – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 487 с.
12. *Глузман С.* Три эшелона имитаторов [Электронный ресурс] / С. Глузман. – Режим доступа : http://lb.ua/cabinet/168_semen_gluzman
13. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [монографія] / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.

4. СЕРЕДОВИЩЕ І УЧАСНИКИ ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Традиційно державну політику розглядають передусім як певну систему координаційно-управлінської діяльності. Водночас вона є також об'єктом впливів людських спільнот, великих соціальних груп та політичних об'єднань. Ось чому процес вироблення державної політики не може бути позбавлений впливів середовища, у якому він протікає, а суб'єкти зазначених впливів стають базовими для такого процесу, якщо йдеться про сучасне демократичне суспільство. Структурування впливів та проектування середовища вироблення державної політики має забезпечити вдосконалення процесу формування ефективних державно-управлінських рішень. Про це у своїх працях наголошують як вітчизняні (О. Антонова, Т. Брус, О. Валецький, О. Кучеренко, В. Ребкало, В. Романов, О. Рудік, В. Тертичка), так і зарубіжні дослідники (М. Говлет, Д. Дерлоу, Д. Стоун, Л. Пал, М. Рамеш).

4.1. Середовище процесу державної політики

Говорячи про процес вироблення державної політики, ми не можемо оминати розгляду такої важливої складової, як соціально-політичне середовище цього процесу. Саме це середовище, створюючи певний контекст, відіграє надзвичайно важливу роль у тому, як та чи інша проблема стає предметом державної політики, як відбувається пошук альтернатив політики і який їх зміст, врешті-решт, яким чином і яким за змістом буде ухвалене остаточне рішення, який буде зворотний зв'язок від тих, на кого спрямовується політика. Словом, складовою успішності державної політики як процесу, як результату, як наслідку є розуміння зовнішнього та внутрішнього її оточення.

На сьогодні існують різні підходи щодо понятійного та змістового визначення середовища процесу державної політики (СПДП). З точки зору *організаційного підходу* під СПДП розуміють зовнішні сили, що впливають на організації, хоча самі організації неспроможні контролювати їх [1, с. 40]. Сприйняття членами організацій середовища є вирішальним у процесі справляння такого впливу.

У контексті *функціонування політичної системи та моделі "чорної скриньки"* Д. Істона під СПДП розуміється сукупність елементів, що створюють зовнішні межі політичної системи і водночас виходять за сферу функціонування такої системи.

Проте найбільшої "популярності" набув *системний підхід* до визначення СПД. За ним таке середовище пропонується розглядати як впливи сукупності об'єктів та їх властивостей на систему, під якою розуміють процес вироблення державної політики. Сюди включають передусім географічні характеристики, соціальні структури та економічну систему або сукупність соціокультурних, організаційних, політичних чинників, які становлять контекст процесу вироблення державної політики. Тобто це будь-які умови й обставини, що є зовніш-

німи відносно системи. Дослідник О. Антонова пропонує розуміти під цим поняттям сукупність об'єктивних впливів і впливів суб'єктів вироблення, беручи до уваги взаємозв'язок фактора середовища й процесу вироблення державної політики.

За Дж. Андерсеном, СПДП через зацікавлені групи й офіційних політиків робить внесок у вигляді суспільних проблем, конфліктів, що стають предметом (питанням) для державної політики і детермінують необхідність її вироблення [2, с. 51].

Отже, *середовище вироблення державної політики – це умови, обставини, чинники, контекст, усі явища, що впливають у тій чи іншій мірі, у той чи інший спосіб на процес державної політики*. Вони утворюють своєрідну сукупність субсистем, що перебувають поза межами системи, якою є процес вироблення державної політики. При цьому варто враховувати ситуативний характер середовища, оскільки його структура та конкретний зміст залежать від специфіки питання для державної політики.

Також СПДП можна розглядати як умови або/та як інститути. Як умови воно характеризується цілісною сукупністю різнопланових обставин, особливостей реальної дійсності, за яких відбувається вироблення або здійснення державної політики. Як система СПДП включає інститути та характеризується взаєморозміщенням і взаємозв'язком його складових, що представлені різноманітними інституціями, групами, індивідами зі своїми цінностями та інтересами.

Ураховуючи це, можемо виділити низку характерних ознак середовища:

– середовище справляє вплив, створює контекст;

– середовище не може бути частиною системи, а перебуває поза нею, створюючи, у свою чергу, окрему субсистему.

СПДП може розглядатися як набір окремих компонентів, що утворюють три основні рівні впливів:

– фундаментальний рівень;

– соціально-економічний рівень;

– зовнішньополітичний рівень.

Кожен рівень має свій набір змінних, що, трансформуючись у часі, системно впливають на зміст, результати й наслідки державної політики. Фундаментальний рівень включає змінні такого характеру: клімат, ресурси, географічне положення, демографічні особливості тощо; соціально-економічний – соціокультурні, економічні чинники, політичну культуру, інтереси та цінності суб'єктів політичної дії тощо; зовнішньополітичний – міжнародні організації, міжнародне становище, міжнародні угоди, міжнародну безпеку тощо. Згадані компоненти являють собою не просто суму тих чи інших змінних, а цілісну їх сукупність, діалектична взаємодія яких справляє вплив на всю систему державної політики.

Звичайно, при виробленні державної політики має відбуватися комплексний аналіз середовища як із точки зору умов, так і з точки зору структур, що його формують.

Розглядаючи СПДП, не можна не помітити те, що воно є певною мірою впорядкованим і структурованим соціальним явищем. Тобто середовище характеризується особливим порядком (розташуванням) інститутів, що допомагають учасникам (офіційним чи неофіційним) процесу вироблення державної політики взаємодіяти. *Структура середовища процесу державної політики – це сукупність функціонально взаємопов'язаних елементів, що становлять внутрішню будову об'єкта.*

Застосування системно-структурного аналізу до дослідження середовища державної політики дає можливість поглибити уявлення про нього, допомагає з'ясувати характер і джерела його впливів, краще вивчити зацікавлених учасників процесу вироблення державної політики.

Беручи до уваги, що СПДП є своєрідною підсистемою цілої політичної системи, базовими структурними компонентами такого середовища є:

– *інституційний*, що розкриває найбільш характерні для певного суспільства способи артикуляції та агрегації соціальних інтересів; тип формування громадських асоціацій, політичних партій, груп інтересів; набір інституцій, структур та організацій, що зацікавлені в державній політиці та беруть участь у її визначенні та впровадженні;

– *нормативний*, що характеризує домінуючий у суспільстві тип ухвалення рішень; принципи й норми політичної етики і т.д.;

– *інформаційно-комунікаційний*, який демонструє прийнятий у суспільстві тип культурного спілкування; традиції, звичаї, символи, ритуали, що використовуються для забезпечення процесу вироблення державної політики; особливості форм міжособистісного й міжгрупового спілкування, комунікації.

Ці структурні компоненти у своїй сукупності утворюють своєрідну карту середовища вироблення державної політики, що систематизує прояви активності зацікавлених учасників.

Суспільна природа СПДП визначає також інші важливі елементи його структури: індивіди, групи та організації з властивими їм власними цінностями й інтересами. Кожен із зазначених елементів може характеризуватися соціальною роллю та статусом.

Важливим елементом СПДП як структури є соціально-політичні інститути, що являють собою специфічну форму організації діяльності та сталий засіб упорядкування відносин. При цьому такі інститути можуть розглядатися:

– як сукупність суспільних звичаїв і соціальних норм, у яких втілені способи мислення та життя людини і які передаються із покоління в покоління, тобто як нормативна система;

– як соціальна організація – такий спосіб спільної діяльності людей, за якого вона набуває форми чітко упорядкованої, регулюючої, скоординованої і спрямованої на досягнення конкретних цілей взаємодії.

Схематично СПДП може мати такий вигляд (див. рис. 4.1):

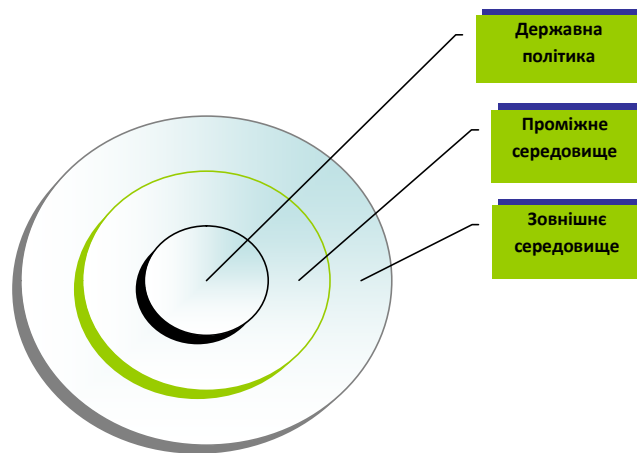


Рис. 4.1. Схема середовища вироблення державної політики

Вироблення державної політики відбувається в середовищі, що, у свою чергу, складається з проміжного або дотичного середовища та зовнішнього середовища.

Інституціонально дотичне (проміжне) середовище представлене різноманітними зацікавленими організаціями, установами та комунікаційними зв'язками між ними. До таких можна віднести, наприклад, міжнародні організації, громадські організації, асоціації підприємців, засоби масової інформації. Такі інституції безпосередньо долучені до процесу політики, хоча не виступають прямими її виробниками. Тобто вони мають статус співучасника процесу. Термін “дотичне середовище” характеризує те, що воно доторкається, долучається до процесу державної політики й безпосередньо впливає на нього.

Компонентно-змістова структура цього виду середовища представлена такими головними інституціями:

- організації громадянського суспільства (різноманітні громадські об'єднання, структури громадянської участі, недержавні засоби масової інформації, політичні партії, що не представлені у владі, тощо);
- групи інтересів (лобі, групи тиску, корпоративні агенції);
- експертно-аналітична спільнота (мозкові центри, дослідницькі організації, університети, науково-дослідні інститути);
- міжнародна спільнота (урядові та неурядові міжнародні організації, окремі держави).

Зазначені компоненти можуть утворювати своєрідні мережі політики, через які забезпечується безпосередня участь у виробленні державної політики за постійної взаємодії з державою.

Зовнішнє середовище представлене географічним, природним, біологічним, соціокультурним, соціально-економічним середовищами, що створюють умови, контекст і опосередковано впливають на вироблення державної політики. Оточуючи процес державної політики, воно також виступає, у свою чер-

гу, окремим середовищем щодо організацій (структур) проміжного середовища, справляючи на них також своєрідний вплив. Таким чином цей вид середовища набуває ознак середовища як умови. Його найсуттєвішими структурними компонентами є:

- географічне положення держави;
- економічні умови;
- біологічне довкілля;
- політична та громадянська культура;
- соціальні умови;
- суспільні цінності;
- культура міжособистісних зв'язків;
- традиції та етичні норми суспільства.

Отже, під СПДС слід розуміти сукупність умов, обставин, структур, що є зовнішніми відносно меж процесу вироблення державної політики та які безпосередньо чи опосередковано впливають у процесі взаємодії на нього. Таке середовище є структурованою та інституціалізованою підсистемою загальної політичної системи. Звідси випливає, що в процесі вироблення державної політики необхідно виходити з логіки складного багатокomпонентного детермінізму.

4.2. Учасники процесу державної політики

Процес державної політики складається із стандартного набору певних функцій, кожна з яких теж являє собою процес. Він характеризується тим, що етапи часто проходять паралельно, скорочуючи один одного, різні його учасники можуть бути залучені одночасно на кількох етапах і чинити власний тиск. Тому останнім часом ставиться питання про покращання такої моделі. Пропозиції щодо цього найчастіше пов'язані з визначенням ролі інститутів та суб'єктів процесу, природою засобів політики, взаємозв'язком державної політики та соціально-економічних умов суспільного розвитку. Наприклад, М.Говлет та М.Рамеш стверджують, що “покращена модель вироблення державної політики має ідентифікувати суб'єктів, залучених до процесу політики, та інтереси, які вони переслідують” [3, с. 21]. Не відкидаючи циклічність характеру державно-політичного процесу, пропонується модель, яка б включала звернення до набору питань щодо суб'єктів, інститутів, засобів та розмірковування за вищеозначеною лінією. Тобто, описуючи зміст кожного етапу процесу вироблення державної політики, необхідно також виявляти перелік змінних, які впливають на діяльність на цій стадії та гіпотези щодо їхніх взаємин. Особливо це актуально в суспільствах транзитивного характеру, до яких належить Україна. Якщо в суспільствах сталих демократій процес вироблення державної політики набуває переважно чіткості та прозорості, то в перехідних суспільствах цей процес ускладнюється плинністю інституціональних структур, постійною появою нових учасників тощо. Також необхідно взяти до уваги, що сама державна політика є результатом не стільки ланцюга рішень, скільки результатом зу-

силь виробників цих рішень. Спектр таких виробників може бути доволі строкатим та охоплювати всі сфери політики. Ось чому набирає важливості питання щодо ідентифікації учасників державно-політичного процесу, їх ролі та характеру поведінки, інтересів, ступеня впливу та ресурсні можливості.

Більшість підходів до аналізу державної політики як процесу визначають його учасників ключовими пояснювальними змінними. При цьому до ключових учасників зараховуються: окремі особистості (у теорії суспільного вибору та економіки достатку), організовані групи (у плюралістичній теорії), держава (в теорії неінституціоналізму й теорії державництва), “творіння економічних структур” (у класових теоріях). Ключова роль у процесі політики відводиться також інституціям. Наприклад, на думку Л.Пала, “розуміння політики вимагає певного розуміння інституційних структур, у межах яких вона розробляється”.

Також сьогодні набула популярності концепція політичних мереж та політичних спільнот у творенні державної політики. Вона базується на припущенні, що державна політика формується в контексті взаємин і взаємозалежності. Політична спільнота складається з усіх учасників, реальних та потенційних, зацікавлених певною політичною сферою. Політичні мережі являють собою властивості, що характеризують взаємини між окремими дійовими особами, які формуються довкола важливого для даної спільноти політики питання.

Дослідниками пропонується, серед іншого, виділяти підсистеми політики, які складаються із суб’єктів, що займаються державними проблемами. До таких суб’єктів включаються як державні, так і громадські суб’єкти, частина з яких безпосередньо залучена до процесу політики, тоді як інші лише побічно.

Крім того, прийнято визначати коло державної політики, до якого зараховують індивідів та групи, які виявляють безпосередній чи опосередкований інтерес до наслідків рішень щодо політики, або стейкхолдерів. До таких можуть належати державні установи, радники з державної політики та широкий спектр неурядових організацій, суспільних груп чи окремих громадян.

Отже, одним із важливих моментів аналізу державної політики є встановлення учасників процесу її вироблення та визначення змісту, характеру їх участі.

На означення учасників процесу вироблення державної політики застосовуються різні терміни. У працях зарубіжних дослідників використовуються такі: *policy maker*, *decision maker*, *interest groups*, *stakeholders*. Перший термін застосовується до осіб, які є відповідальними за вироблення політики, зокрема в органах влади. Тобто ця особа не просто виконує інколи суто технічну роботу з розробки державної політики, а є відповідальною за державну політику. Таким чином, в українському варіанті краще застосовувати цей термін як виробник політики.

Decision maker – це особа, яка ухвалює рішення. Ухвалення рішення означає недоконану дію, тобто це процес, що включає і саму підготовку.

Interest groups – це групи інтересів, тобто ті, хто перебуває поза владою і має якийсь інтерес щодо державної політики, яка розробляється. Причому це організовані групи, а не проста сума громадян. Наприклад, коли йдеться про державну молодіжну політику, то молодь взагалі не розглядається як група інтересів, але будь-яке молодіжне об'єднання, яке займається представленням та захистом інтересів своїх членів, належить до такої групи.

Цікавим є термін *stakeholders* (дослівно – пайовики). Відповідно до “Англо-українського глосарію термінів і понять з аналізу державної політики та економіки” це всі, хто має стосунок до вирішення питань вироблення державної політики – і в середині влади, і поза владою, тобто всі, чий позиції варто брати до уваги під час аналізу політичної ситуації, оскільки вони можуть вплинути на процес ухвалення і впровадження рішень. Ураховуючи усі семантичні нюанси цього слова, пропонується в українському варіанті його використовувати як заінтересовані сторони (на відміну від зацікавлених груп або груп інтересів) або стейкхолдери.

До речі, щодо самого терміна “учасники вироблення політики” існують також різні підходи. На це, наприклад, звернув увагу Г.Колбеч, стверджуючи, що необхідно розрізняти поняття “виробник політики” та “учасник політики”. Перше поняття стосується “відомої групи очевидних та цілеспрямованих людей, які ухвалюють рішення, визначаючи послідовність заходів”. Проте на практиці визначити такі групи досить важко, оскільки вони декларують часто свою обмеженість у цьому процесі, а тому “творять” державну політику за допомогою інших зацікавлених сторін. У цьому разі пропонується не перейматися пошуком “виробників політики”, а зосередитись на ідентифікації осіб, які беруть участь у державно-політичному процесі, а вже потім визначити їх статус: чи є вони дійсними “виробниками”, а якщо так, то на яких підставах.

У загальному плані всі учасники вироблення державної політики поділяються на офіційних та неофіційних. У цьому поділі застосовується така визначальна категорія, як “повноваження”. Тобто до офіційних належать ті учасники, які володіють легітимними повноваженнями займатися формуванням державної політики. Наприклад, до таких прийнято зараховувати законодавців, урядовців, адміністративно-управлінський апарат, а також суди. Причому відповідно до різних політико-правових систем кожен із названих офіційних учасників може відігравати провідну роль у цьому процесі. Тому офіційних учасників, у свою чергу, поділяють на основних та додаткових. В основі цього поділу лежить володіння правом остаточного ухвалення рішення щодо політики. Так, зазвичай парламент остаточно ухвалює відповідне рішення, але уряд виступає джерелом законодавчих пропозицій. Пропозиція окремого міністра щодо вибору того чи іншого варіанта державної політики має бути схвалена рішенням Кабінету Міністрів України, і тоді політика набере чинності.

Неофіційними учасниками процесу вироблення державної політики є переважно організації громадянського суспільства (ОГС), політичні партії, засоби масової інформації, групи тиску, окремі громадяни, лідери окремих со-

ціальних груп. Такі учасники не володіють правом остаточного ухвалення рішення щодо політики, проте на різних етапах впливають та тиснуть на офіційних учасників з метою просування власного варіанта політики. Хоча у певних випадках громадяни можуть наділятися повноваженнями з остаточного ухвалення рішення щодо державної політики через референдум.

Говорячи про суб'єктів державно-політичного процесу, дослідники М.Говлет та М.Рамеш виділяють державні та суспільні суб'єкти. Між цими суб'єктами окремо перебувають політичні партії та виборці. Відповідно кожен із них прямо залучається до процесу вироблення державної політики, або в більш загальному сенсі. Ті, хто бере безпосередню участь, утворюють відповідну мережу політики. Ті, у кого така участь є загальною, утворюють відповідну спільноту політики. Для спрощення автори поділяють усі суб'єкти державно-політичного процесу на п'ять категорій: 1) виборні посадовці; 2) призначені посадовці; 3) групи інтересів; 4) дослідницькі організації; 5) засоби масової інформації. Перші дві категорії являють собою законодавчу та виконавчу владу, тобто державу. Інші репрезентують суспільство.

У межах секторів політики Л.Пал виділяє такі категорії учасників вироблення державної політики, які утворюють відповідну спільноту політики:

1) урядові учасники: виконавчі органи або міністерства, законодавчі комітети, муніципалітети, комісії та агентства;

2) асоційовані учасники: головні організації або "парасолькові" групи, що говорять від імені цілого сектору, профспілки, фахові товариства, малі групи, організації з окремого питання і групи на конкретний випадок;

3) "уважні спостерігачі", віддалені від серцевини спільноти, куди входять окремі особи (професори, журналісти), іноземні спостерігачі та інші уряди.

Виходячи із інституційного забезпечення політичних дій учасників політичного процесу, виділяють інституційних учасників державно-політичного процесу (парламент, президент, уряд, конституційний суд тощо) та неінституційних, до яких належать організовані групи громадян (групи інтересів, громадські організації, дослідницькі установи, засоби масової інформації тощо).

Узагальнюючи наявні підходи та пропозиції щодо визначення учасників політик, а також українські умови та практику, пропонуємо до учасників процесу вироблення державної політики включати:

1) осіб, які остаточно ухвалюють рішення в процесі вироблення державної політики (органи влади, виборні та призначені посадовці);

2) осіб, які беруть участь у підготовці рішень (адміністративний апарат органів влади, експерти, аналітики, консультанти, дослідники тощо);

3) групи інтересів/групи тиску (політичні партії, організації громадянського суспільства, засоби масової інформації, лобістські групи);

4) заінтересовані сторони (включає широкий спектр інституцій, що представляють владу, бізнес та громадянське суспільство).

Отже, підсумовуючи, ще раз зазначимо, що процес державної політики є циклічним, структурованим процесом нелінійного характеру. У ньому бере

участь на основі визначених повноважень та наявних спроможностей велика кількість учасників. Кожен із них відіграє свою специфічну роль. При цьому необхідно враховувати, що всіх причетних до конкретного питання політики необхідно поділяти на тих, хто бере участь, та тих, хто хотів би брати участь. Особливо це стосується ОГС.

4.3. Аналіз стейкхолдерів

Генезис теорії стейкхолдерських відносин

Основи теорії стейкхолдерських відносин (інша назва – теорія зацікавлених сторін) у сфері бізнесу формувалися ще з 30-х рр. ХХ ст.: були висунуті перші припущення, що цілі економічної корпорації включають у себе не тільки отримання прибутку, а й забезпечення безпечних робочих місць, кращої якості продукції, підвищення добробуту місцевого співтовариства. Тобто місія та цілі існування будь-якої компанії набагато ширші, ніж отримання економічного прибутку для її власників. Вони включають турботу про добробут широкого кола агентів: акціонерів, співробітників компанії, клієнтів, постачальників, державну владу, суспільство в цілому. Р.Аскоф навіть розширив перелік груп стейкхолдерів і виділив в окрему групу “майбутні покоління”, щодо яких нинішні менеджери не повинні приймати рішень, що будуть обмежувати сферу вибору нащадків у майбутньому.

Із розвитком таких уявлень стала розумітися міждисциплінарність цієї методології стратегічного управління і необхідність застосування до її проблематики досягнень багатьох суміжних наук. Один із підходів того часу пропонував розглядати фірму у вигляді сукупності груп та індивідів, які перебувають у постійній взаємодії один з одним і з суб’єктами її зовнішнього оточення, відносини між якими виникають, будуються і підтримуються на основі групових та особистісних інтересів.

Але найбільш повно теорія стейкхолдерських відносин (stakeholder theory) була вперше описана в 1984 р. Е.Фріманом у книзі “Стратегічний менеджмент: стейкхолдерський підхід”. Він розглядав стратегію розвитку фірми з точки зору врахування інтересів стейкхолдерів (зацікавлених сторін – організацій або індивідумів), на які вона впливає і від яких залежить. Тому, відповідно до теорії, керівники компанії повинні вести справи так, щоб інтереси стейкхолдерів не порушувалися.

Автор увів не тільки нове поняття – “зацікавлена сторона” (stakeholder) – і дав його визначення, а й запропонував оригінальну модель фірми. Ідея полягала в уявленні фірми та її оточення (зовнішнього і внутрішнього) як набору зацікавлених в її діяльності сторін, інтереси та вимоги яких повинні братися до уваги і задовольнятися менеджерами як офіційними (експліцитними) представниками фірми.

Ця ідея отримала широку підтримку не тільки в академічних колах (через десять років після вищезгаданої фріманської публікації кількість статей на

цю тему перевищила сто одиниць, а книг – більше десяти), а й у середовищі практиків. І інтерес до цієї теми продовжує посилюватися.

Т.Дональдсон і Л.Престон вказували, що теорія стейкхолдерських відносин не просто описує існуючі ситуації або передбачає причинно-наслідкові відносини. Вона рекомендує взаємозалежні методи, структури та практики, що визначають та розбудовують безпосередньо такий тип менеджменту, який (одночасно!) звертає увагу і враховує легітимні інтереси всіх релевантних стейкхолдерів як у процесі побудови організаційних структур і загальної політики фірми, так і в прийнятті конкретних управлінських рішень. Причому ці вимоги стосуються будь-яких осіб, керуючих корпорацією або маючих вплив на її політику (менеджерів, власників, політиків та ін.), оскільки довгострокове виживання і успіх компанії зараз визначаються її здібностями встановлювати і підтримувати відносини всередині мереж стейкхолдерів. А менеджери компанії зобов'язані діяти як агенти всієї сукупності стейкхолдерів, оскільки вони, самі будучи стейкхолдерами, взаємодіють з усіма зацікавленими сторонами.

Термінологія та визначення

Перед тим, як оцінити поточний стан теорії стейкхолдерських відносин (зацікавлених сторін), необхідно ознайомитися з її основними положеннями і наявними критичними зауваженнями. Однак, по-перше, необхідно розібратися в її термінології. Це потрібно з огляду на те, що перекладів з іноземних мов наукових праць на цю тематику в Україні до цього часу не так уже й багато і, як це буває, виникає певна неузгодженість, а іноді і плутанина в застосовуванні термінів.

Англійський термін “stakeholder” буквально перекладається як “держатель інтересу”. В українській науковій літературі він найбільш часто фігурує як “зацікавлена сторона”, “зацікавлена група”, “група інтересів”, “група впливу” або просто “стейкхолдер”. Однак змістове порівняння всіх цих термінів показує різне їх смислове навантаження.

Поняття “stakeholder” має широке і вузьке трактування. Перше дає уявлення про всю можливу безліч стейкхолдерів (теоретичне визначення), друге – більш практичне і включає в себе впливових стейкхолдерів, з якими фірма стикається найчастіше. Однак науковий розвиток не стоїть на місці, і в економіці постійно відкриваються нові зв'язки, взаємодії та елементи. Тому більш правильним буде використання визначення широкого трактування (класичне теоретичне визначення), яке включає практично всіх, хто стикається з фірмою: **“stakeholder” (стейкхолдер) – це будь-яка група або індивід, які можуть вплинути або на які впливає діяльність організації.** Це визначення дає змогу використовувати термін у будь-яких контекстах, у той час як вузьке трактування накладає деякі жорсткі обмеження.

Виходячи з цього визначення термін “стейкхолдер” – вузькоспеціалізований англіцизм, який хоча і відповідає оригінальному визначенню, але його застосування має обмежені можливості в межах вузького кола вчених і невеликого ряду найбільш освічених топ-менеджерів. Однак унаслідок поширення англійської мови цей термін більш-менш знайомий і застосовується в цілому світі.

Із решти варіантів слід виключити термін “група впливу” (до якої відносять стейкхолдерів, які підкріплюють свій інтерес силою), оскільки він визначає тільки підмножину груп та індивідів, що входять у поняття “стейкхолдер”. Термін “група інтересів” також неадекватний, оскільки занадто близький до поняття “група тиску”, що використовується політологією як категорія лобювання. Термін “зацікавлені групи” виключає вплив “індивідів”, що неминуче звужує суть поняття.

Тому найбільш адекватними поняттю “stakeholder” є терміни “стейкхолдер” та “зацікавлені сторони”, що можуть вживатися одночасно. А “зацікавлені групи” і “групи впливу” можна використовувати тільки в спеціальному контексті (поняття “групи інтересів” використовувати не потрібно).

Основні положення

Теорія стейкхолдерських відносин вивчає взаємовідносини фірми з індивідами і/або їх групами, інтереси яких зачіпаються *самим фактом її існування*. Під таким кутом зору сама фірма перетворюється на деяку абстракцію, сукупність специфічних взаємин своїх стейкхолдерів, що підтверджується сучасним поширенням у міжнародній діловій економічній практиці різних мережевих структур та альянсів. А неоінституційна економічна теорія, на яку часто посилаються американські адепти теорії зацікавлених сторін, взагалі розглядає фірму як “пучок” контрактів.

В основі появи теорії зацікавлених сторін лежить протестантська бізнес-етика, що ґрунтується на положеннях про законність і одночасність інтересів усіх стейкхолдерів. Однак це задає, як вимогу для її практичного застосування, вже досить високий рівень розвитку соціальних відносин у суспільстві – адже відповідно до теорії без уваги не залишається жодна з легітимних сторін економічних відносин. А багато її прихильників вбачають сам сенс і причину існування фірми у своєчасному задоволенні всіх законних інтересів її стейкхолдерів шляхом створення відповідних цінностей. Тому в рамках теорії стейкхолдерських відносин активно застосовуються різні ресурсні концепції, а одиницею аналізу виступає управлінське рішення.

Т.М.Джонс і А.С.Уїкс так сформулювали положення теорії зацікавлених сторін:

– корпорація (фірма) має відносини з великою кількістю груп та індивідів (стейкхолдерів, що складають її внутрішнє та зовнішнє оточення), які впливають або на які можуть вплинути прийняті корпорацією рішення;

– теорія займається природою цих відносин: процесами (супроводжуваними відносинами) і результатами (ресурсного обміну) для фірми та її стейкхолдерів;

– інтереси всіх стейкхолдерів повинні бути взяті до уваги і задоволені своєчасно;

– теорія робить акцент на управлінському рішенні (тому цільовою групою є власне менеджмент).

Сфера і напрями дослідження

За великим рахунком теорію стейкхолдерських відносин не цікавить сама фірма, хоч в неї і розрізняють пов’язані з фірмою бізнес-процеси та їх резуль-

тати. Теорія спрямована на вивчення різноманітних взаємодій зацікавлених сторін. При цьому цільовою (що ставиться в центр уваги) може стати будь-яка сторона. Але найбільш часто цільовим стейкхолдером є безпосередньо *менеджмент*, оскільки саме він найчастіше приймає рішення, а також має зв'язки з усіма іншими групами та індивідами.

Для подальшого розуміння теорії відносин зацікавлених сторін необхідно окреслити сферу і напрями її досліджень. Це можна зробити за допомогою визначення та ідентифікації самих зацікавлених сторін. Однак, хоча нормативний підхід і рекомендує фірмі враховувати інтереси всіх стейкхолдерів, на практиці це реально не можливо. Тому найбільш природний сценарій – вибір з усієї безлічі стейкхолдерів дійсно важливих груп та індивідів, з чийми інтересами фірма мусить рахуватися.

Таким чином відбувається ідентифікація зацікавлених сторін та їх значимості для фірми. Тому орієнтир береться тільки на групи впливу, які можуть реально впливати на добробут фірми і змусити її змінити свою поведінку. Тобто з ідентифікацією групи впливу отримується відповідь на запитання: “*Хто є стейкхолдером і наскільки він важливий для фірми?*”.

Далі ідентифікуються стейкхолдерські інтереси, які, як правило, пов'язані з ресурсами, що поставляються фірмі й одержуються від неї. З цією метою активно використовуються різні ресурсні теорії та класифікації, які відповідають на запитання: “*Які стейкхолдери, що хочуть?*”.

Останній етап аналізу – вивчення шляхів справляння впливу (розробка стратегій поведінки), що мають за мету максимально задовольнити інтереси стейкхолдерів і відповісти на запитання “*Яким чином стейкхолдери добиватимуться реалізації своїх інтересів?*”. Причому можливість реалізації стратегії безпосередньо пов'язана з характером ресурсних відносин. При цьому стратегії можуть бути як нападницькі (*стратегії впливу*), так і захисні (*стратегії відповіді*), короткострокові або довгострокові, орієнтовані на одного стейкхолдера (*точкові стратегії*), або на цілий їх ряд і т.д.

На додаток до цього на практиці для побудови взаємовигідних відносин між групами та/або індивідами, зацікавленими в діяльності конкретної компанії, визначаються:

- цілі, які необхідно досягти у відносинах із кожним стейкхолдером (*ідентифікація спільних інтересів*);
- чинники, що впливають на їх досягнення;
- можливі ризики;
- відносини між самими стейкхолдерами (*відстежуються і гармонізуються*).

Відносини зі стейкхолдерами – найважливіший сучасний актив, що керується менеджерами, і джерело сталого розвитку та багатства фірми.

Класичні інструменти аналізу стейкхолдерів

Розглянемо три моделі, які лягли в основу методики аналізу зацікавлених сторін та їх відносин із фірмою, і стали класичними інструментами теорії

стейкхолдерських відносин. Це модель Мітчелла (ідентифікація значущості зацікавлених сторін), мережева модель і балансова модель ресурсних відносин.

Модель Мітчелла для ідентифікації значущості стейкхолдерів орієнтована на створення практичного інструменту для менеджменту, що дає змогу раціоналізувати роботу із зацікавленими сторонами. Для цього вибираються релевантні атрибути або властивості, якими вони можуть володіти і від яких залежить їх значимість. Кожна група або індивід оцінюється на володіння цими атрибутами, у результаті чого стає можливим віднести їх до того чи іншого класу значущості, елементи якого володіють або не володіють однаковим набором атрибутів. Ці класи можна впорядкувати залежно від важливості відповідного їм набору атрибутів. Тоді значущість кожної зацікавленої сторони оцінюється як значущість класу, до якого вона входить.

Автор пропонує три атрибути: *влада, законність і терміновість* вимог стейкхолдерів (“power”, “legitimacy”, “urgency”). Володіння атрибутами не постійне – сторони можуть набувати або втрачати їх із плином часу або за будь-яких змін ситуації. До того ж зацікавлені сторони можуть свідомо і навмисно не використовувати їх.

Якщо є необхідність збільшення чутливості цього інструменту стейкхолдерського аналізу, то атрибут доповнюється порядковим значенням. І тоді для будь-якої зацікавленої сторони можна визначити не тільки набір властивих їй атрибутів, а й ступінь вираження кожного з них у кількісних або якісних параметрах.

Концепція моделі стверджує, що менеджери будуть дбати про інтереси стейкхолдерів *тільки* в разі, якщо це приведе до поліпшення результатів діяльності фірми. Звідси випливає:

- менеджери для досягнення певних цілей приділяють увагу конкретним стейкхолдерам;
- сприйняття менеджерів визначає значимість стейкхолдерів;
- класи зацікавлених сторін можуть бути визначені на підставі володіння або *приписуваного* володіння одним, двома або трьома атрибутами (див. рис. 4.2).

У результаті виходить сім класів. Три з них володіють одним атрибутом (*латентні*), три – двома (*що чекають*) і тільки один – трьома (*категоричні*). Цей вид аналізу дає змогу менеджерам справедливо відносити суб’єкта зовнішнього оточення до груп впливу, а також визначати позиції, з яких менеджери зараховують до значимих ті чи інші зацікавлені сторони. Відповідно до цієї моделі суб’єкти, які не володіють владою, законністю чи терміновістю у відносинах із фірмою, не є зацікавленими сторонами – стейкхолдерами.

До *латентних* груп належать недіюча (спляча – володіє владою), контрольована (володіє законністю) і вимагаюча (володіє терміновістю). У зв’язку з обмеженістю часу та інших ресурсів, що можуть бути спрямовані на відстеження відносин із зацікавленими сторонами та їх поведінки, менеджери можуть нічого не робити відносно тих стейкхолдерів, у кого вони передбачають наявність тільки одного атрибута (латентна група).



Рис. 4.2. Модель ідентифікації значущості зацікавлених сторін [Петров М. А. Теория заинтересованных сторон ..., с. 54]

Серед груп, що очікують, можна виділити домінуючу (влада і законність), залежну (законність і терміновість) і небезпечну (влада і терміновість). Тут спостерігається якісна відмінність від латентних груп – комбінація двох ознак приводить до активізації позиції груп, що очікують, і змушує менеджерів ставитися до їх вимог набагато серйозніше.

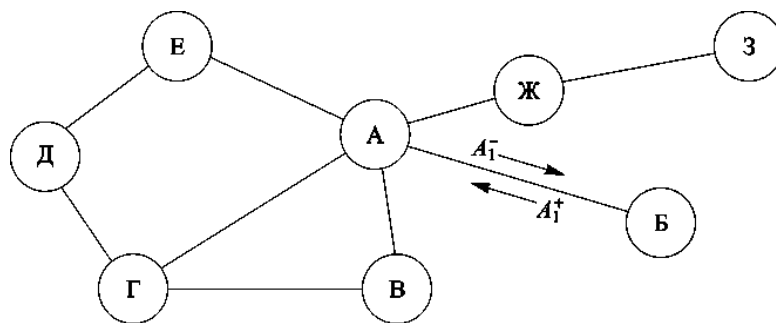
Значимість будь-якої групи буде вищою, коли менеджери сприймають її як *категоричну*, тобто таку, що володіє всіма трьома ознаками групи впливу.

Спосіб упорядкування отриманих класів може змінюватися залежно від обставин. Однак ця концепція дає можливість впорядкувати зацікавлені сторони через певні значущі закономірності. По-перше, категоричні групи, незалежно від контексту, можна розглядати як групи впливу. По-друге, за будь-яких

умов категоричні групи володіють більшим впливом, ніж групи, що очікують, які, у свою чергу, більш впливові, ніж латентні.

Емпіричне дослідження, що спирається на вибірку з опитування 80 топ-менеджерів великих корпорацій, підтвердило можливість використання моделі Мітчелла для ідентифікації значущості стейкхолдерів.

Балансова модель ресурсних відносин спирається на постулат, що зацікавлені сторони будь-якої організації вступають у відносини між собою тільки з метою ресурсного обміну (*ресурси* розуміються в широкому сенсі – *усе, що може мати хоч якусь цінність для зацікавленої сторони*). У результаті таких відносин виникає мережа (рис. 4.3).



*Рис. 4.3. Мережеве уявлення відносин зацікавлених сторін:
 А – цільова сторона; $A1^+$ – ресурси, які А отримує від Б;
 $A1^-$ – ресурси, які А надає Б
 [Петров М. А. Теория заинтересованных сторон ..., с. 56]*

Зв'язки між елементами мережі означають наявність ресурсного обміну. Вони можуть бути *трьох типів*: асиметричні на користь цільового елемента, еквівалентні й асиметричні на шкоду цільовому елементу. Останній варіант у нормальних умовах неприйнятний, але насправді він може мати місце. Під час пошуку балансу ресурсного обміну для оцінки ресурсів доцільно приймати їх оцінку з боку того елемента, який шукає балансу. Наявність асиметрії завжди призводить до напруження у відносинах елементів системи і прагнення елементів (особливо цільового) привести баланс у більш прийнятний для себе стан.

Еквівалентний обмін (баланс) – це стан, до якого прагне система. Досягнувши його, вона досягає рівноваги, яка, за відсутності зовнішніх збурень і впливів, є стійкою. Асиметрія на користь цільового елемента – позитивне явище тільки в короткостроковому періоді (у довгостроковому контрагент буде прагнути досягти балансу або розірвати відносини). Можливе встановлення довгострокової асиметрії ресурсного обміну на користь цільового елемента, але тільки за умови, що для його контрагента асиметрія також буде позитивною. Звідси для двосторонніх відносин ми отримуємо балансове рівняння:

$$A^+ > A^- \quad (1)$$

Коли мають місце більш ніж два пов'язаних елементи, можливі два варіанти:

- цільовий елемент пов'язаний з іншими елементами, які не пов'язані між собою (елементи А, Б і Ж; рис. 4.3);
- елементи, пов'язані з цільовим, взаємопов'язані між собою безпосередньо або опосередковано (елементи А, В, Г і Е; рис. 4.3).

У першому випадку мережу можна розподілити на окремі підмережі з двох елементів (один з яких цільовий). Тоді баланс відносин будь-яких двох елементів описується рівнянням (1), а вся система описується в такий спосіб:

$$xA^+ > xA^-. \quad (2)$$

У випадку з пов'язаними між собою нецільовими елементами використовується ідея про перевагу позитивного балансу ресурсного обміну в довгостроковому періоді. Однак з'являється можливість виникнення компенсованого дисбалансу, коли незбалансовані відносини між двома елементами вирівнюються за рахунок незбалансованості відносин із групою інших, пов'язаних між собою елементів. У результаті ми також отримуємо збалансовану систему, яка описується рівнянням (2). Компенсований дисбаланс припускає, що всі учасники схеми знають про наявність такої структури відносин (при цьому ці відносини не обов'язково мають гласний характер).

Взаємовідносини зацікавлених сторін можна представити і у вигляді мережі, тоді для аналізу її структури застосовується **мережевий аналіз**.

За теорією мереж положення елемента в ній описується за допомогою параметрів щільності ("density") мережі та центральності ("centrality") елемента. *Щільність* визначає, наскільки тісно пов'язана мережа. *Центральність* – положення елемента в мережі відносно інших елементів. Вона вимірюється за допомогою трьох показників: рангу ("degree"), доступності ("closeness") і проміжності ("betweenness"). *Ранг* – кількість зв'язків (кроків), що з'єднують один елемент з іншим. *Доступність* – агрегована величина мінімальної кількості зв'язків (кроків) від центрального елемента до всіх інших. *Проміжність* – можливість центрального елемента виступати посередником (визначається як частота, з якою він виявляється посередником між будь-якими двома іншими елементами).

Щільність дає можливість маніпулювання зацікавленими сторонами. Чим нижче щільність, тим сильніше обмежені потоки ресурсів і тим більший вплив має елемент, здатний їх контролювати (ця здатність безпосередньо залежить від центральності). І навпаки – чим сильніше зацікавлена сторона пов'язана з іншими і чим більші в неї можливості для посередництва, тим більше потоків ресурсів будуть проходити через неї, а вона буде отримувати більшу компенсацію за транзит і мати доступ до більшого обсягу інформації. Цільова сторона повинна встановлювати максимально можливу кількість зв'язків із значущими елементами мережі та не допускати виникнення прямих відносин між ними і активно виключати посередників різноманітними методами.

Новітні методи та інструменти аналізу стейкхолдерів

Розширена концепція стейкхолдерських відносин Клейнера

Постійні зміни в системі економічних відносин, що відбуваються в останні роки, особливо у зв'язку зі світовою економічною та політичною глобалізацією, істотно ускладнили умови функціонування більшості фірм та корпорацій. Зміни державної політики багатьох урядів на тлі реформування бюджетного сектору економіки наклалися на такі глобальні процеси, як: наслідки світової економічної кризи; зміна природи та механізмів створення стійких конкурентних переваг; підвищення вимог споживачів до якості товарів і послуг та ін. У результаті спостерігається загострення конкуренції між фірмами за ресурси та споживача. Тому виникла нагальна потреба розробки й освоєння менеджерами фірм принципово нових методів і моделей стратегічного управління.

Основні стійкі конкурентні переваги сучасної фірми, що забезпечують доступ до кращих ресурсів, це її взаємини з численними стейкхолдерами ("стосункові" активи фірми). При цьому зараз здатність фірми задовольняти запити більшості зацікавлених сторін стає головною умовою самого її існування. Це викликало необхідність розробки методології стратегічного управління фірмами/корпораціями, що дозволяє і забезпечує можливість отримання економічних рент особливого виду – *шумпетеріанських* (підприємницьких), і у тому числі рент за рахунок взаємостосунків.

У сучасному світі відносини між різними економічними суб'єктами більше характеризуються взаємозв'язками коопераційного, а не конкурентного характеру. А значить ресурси в економічній системі мають бути спрямовані на досягнення не конкурентних (забезпечення перемоги в змаганні за споживчий попит), а партнерських переваг (*умов, що забезпечують включення певного суб'єкта у взаємовигідні системні відносини з іншими суб'єктами*).

Ураховуючи, поряд із реальними, потенційні взаємозв'язки організацій та інших агентів у рамках загальноекономічної системи взаємних очікувань, Г.Клейнером було запропоновано розширений варіант стейкхолдерської концепції.

Згідно з ним середовище, що оточує кожен економічний суб'єкт, складається з *трьох систем*: системи інститутів, системи інтересів і системи очікувань. Громадські інститути як зовнішні "правила гри" стосовно кожного конкретного економічного суб'єкта визначають сферу його можливостей. Відповідно до існуючої системи соціально-економічних інтересів, психологічних та поведінкових особливостей будь-якого економічного суб'єкта він обов'язково оцінює інформацію, якою володіють інші суб'єкти про ці правила, інтереси, особливості та зовнішнє середовище. Така оцінка формує систему очікувань реакції зовнішніх суб'єктів на ті чи інші, власні або вимушені дії суб'єкта. Таким чином, для функціонування конкретного суб'єкта:

- інститути відіграють роль загальних обмежень, що структурують середовище;
- власні інтереси визначають цільові установки дій;

– очікування задають конкретні рамки пошуку дій на базі передбачення кордонів (“коридору”) реакції інших суб’єктів, груп та інститутів.

Дослідження підтверджують, що альянси фірм і корпорацій генерують “стосункові” ренти, які є важливим засобом у створенні економічних цінностей. На підставі цього сформувався новий підхід в аналізі конкурентних переваг і поясненні успіхів діяльності організацій та стратегій їх розвитку, який отримав назву “стосунковий”. За основну одиницю аналізу він пропонує відносини в *диадах* (дуальні стосунки) і *мережах* організацій, у взаємодії яких і перебувають джерела міжорганізаційних конкурентних переваг. Д.Дайер і Х.Сингх визначили “стосункову” ренту як *надприбуток, спільно одержаний у результаті взаємовідносин обміну, який не можна отримати будь-якій з організацій ізолювано від інших; і який може бути створено тільки шляхом спільних ідіосинкразичних зусиль партнерів, спеціалізованих щодо їх альянсів.*

Потрібно відзначити, що інші підходи, конкуруючі з теорією стейкхолдерських відносин з точки зору пояснення джерел конкурентних переваг, часто призводять до протилежних практичних рекомендацій. Так, згідно з ресурсним підходом, фірма повинна ретельно оберігати і захищати такі цінні ресурси, як її дослідження і розробки, ноу-хау, знання, накопичені всередині фірми для зміцнення і збереження конкурентних переваг. Разом з тим для кращої координації діяльності в мережі, організації спільного планування й досягнення більш високих міжорганізаційних ефектів стає очевидною необхідність поширення знань і навичок у мережі взаємодіючих організацій.

Однак сучасні економічні умови і посилення державних рамок ставлять перед фірмами завдання, для здійснення яких необхідні нові методи та моделі стратегічного управління, що розробляються в рамках стейкхолдерського концептуального підходу. При цьому роль посередника в мережі зацікавлених сторін, що одержує за рахунок цієї ролі партнерські переваги і генерує стосункові ренти особливого роду, надає можливість фірмі зайняти лідируючі позиції на своєму сегменті ринку.

Цей процес також приводить до появи різних позитивних соціальних ефектів, що ґрунтуються на отриманні групою зацікавлених сторін (однією від одної) в більшій кількості якісніших ресурсів, які більшою мірою (з більшою ймовірністю) зможуть досягти своїх стратегічних цілей. А це дасть змогу отримати додаткові робочі місця, більш стійку і розвинену економіку, знизити інфляцію і проводити більш довгострокову державну політику із забезпеченням стійкої перспективи розвитку країни. В отриманні від бізнесу саме цих соціально-значущих результатів нині зацікавлені уряди та населення багатьох держав.

Концепція режимів власності в стейкхолдерських відносинах

Поняття режиму власності

З точки зору сучасних реальних ситуацій, які стосуються прав власності, виникла необхідність трактування теорії стейкхолдерських відносин у термінах режимів власності.

Поняття права власності має давню історію в юридичній сфері діяльності людини, звідки воно і було запозичене економістами. Однак поняття “режим власності” в явному вигляді існує лише близько двох десятиріч років. У сферу досліджень сучасної економічної теорії воно було введено Х.Демсецем у 1967 р., хоча сам він його не застосовував і розглядав лише системи власності – комунальну, приватну і державну.

Д.Бромлі доповнив положення Х.Демсеца зазначенням, що, крім режимів власності, є і “режим невласності”, або режим вільного доступу до ресурсу. І особливо підкреслив важливість цих режимів у зв’язку з управлінням ресурсами. Для визначення поняття режиму власності Д.Бромлі ввів поняття “режим ресурсу”.

Узагалі сучасні дослідження режимів власності були ініційовані роботою Г.Хардина “Трагедія спільного”. Він довів, що проблеми неефективного використання – насамперед *надексплуатації* – природних ресурсів виражаються в зникненні цілих видів тварин і рослин, опустелюванні територій тощо. І це безпосередньо пов’язано з перебуванням цих ресурсів у спільній власності (Г.Хардин ототожнював це з відсутністю власності взагалі). А після згаданих вище робіт Д.Бромлі дослідження вчених зосередилися на тому, як у рамках спільної власності організувати механізми управління ресурсами, які не призведуть до “трагедії спільного”.

Наступний крок у цьому напрямі (розвитку економічної концепції режиму власності або режиму прав власності – в науковій літературі використовуються обидва терміни, які рівнозначні) був зроблений Е.Остром, яка, подібно до Д.Бромлі, досліджувала в основному режими колективної (комунальної) власності. Вона пов’язала поняття режиму власності з двома типами правил, які або встановлюються всередині будь-якої групи (у порядку її самоорганізації), або задаються зовні (наприклад державою).

Важливо підкреслити, що згідно з Е.Остром жоден із режимів власності апіорі не володіє абсолютними перевагами перед іншими з погляду ефективності застосування до будь-якого ресурсу або блага. І, що особливо важливо, у разі зміни певних умов зміна режимів власності може призводити до підвищення ефективності використання будь-яких ресурсів.

Екстерналії і поняття “стейкхолдер”

Тепер, якщо поглянути на публічну економічну корпорацію, основний об’єкт уваги теорії стейкхолдерських відносин, з точки зору режиму власності, стає зрозуміло, що її акції перебувають у режимі “класичної” приватної власності, у той час як сама корпорація (її активи, фонди та ін.) перебуває в режимі колективної (комунальної) власності. І тільки фірми-монополісти, що керуються єдиним власником і “захопили” якусь державу, можуть нехтувати вимогами стейкхолдерів, не ризикуючи втратити прибутки.

Основна проблема такої дихотомії криється в існуючій системі розподілу прибутку і відповідальності у разі використання ресурсу.

У режимі вільного доступу до ресурсу ні в кого немає специфікованих прав власності на нього. У режимі комунальної власності набір виняткових прав закріплено за групою людей, які спільно приймають рішення щодо способів використання ресурсів, що стають уже їхнім майном. Причому комунальна власність існує у великій кількості варіантів, за яких, залежно від схем розподілу доходу і витрат на підтримку, ресурси недовикористовуються або виникає ефект надвикористання ресурсу чи його переспоживання. У режимі приватної власності специфіковані права закріплені за індивідом, що принципово не дозволяє надвикористання ресурсів і змушує більш ефективно користуватися кожною їх одиницею. У режимі державної власності приватної вигоди від використання ресурсів не отримує ніхто.

Відповідно, найзапекліші суперечки всередині будь-якої корпорації точаться з приводу: складу групи, яка приймає рішення щодо напрямів використання наявних ресурсів; правил прийняття таких рішень та порядку їх установлення/зміни. Теорія стейкхолдерських відносин стверджує, що цю групу мають становити стейкхолдери, інші теорії – тільки акціонери. Однак від вибору принципової теоретичної основи дій безпосередньо залежить стратегія менеджменту (акціонерний (АМ) або стейкхолдерський (СМ)) і успішність діяльності корпорації в різних умовах зовнішнього і внутрішнього середовища! Тому і постає головне питання: яка з двох груп буде нести відповідальність (етичні та економічні витрати) за непередбачувані негативні зовнішні та внутрішні ефекти (“екстерналиї”) діяльності корпорації; а яка отримувати додаткові “вигоди переливу”, що не знайшли відображення в контрактній ціні угод.

“Одержувачі”, або мимовільні “споживачі” таких збитків природно зацікавлені в їх компенсації заподіювачами (якщо збиток вже завдано) і в подальшому запобіганні їм (стримуванні шкідливої діяльності). Загальне вирішення проблеми інтерналізації екстерналиї (у загальному сенсі ними називають усі неплановані наслідки цілеспрямованих дій, незалежно від того, здійснювались вони відповідно до будь-яких контрактів або в односторонньому порядку за власною волею) можливе за такого устрою інституціональної системи суспільства, за якого збитки, завдані іншим індивідам, знижують рівень добробуту і самого заподіювача шкоди, що змушує його враховувати і прораховувати наслідки своїх дій до того, як він їх зробить.

Такий підхід, заснований на реальних ситуаціях, змушує змінити класичне визначення стейкхолдерства: *стейкхолдери – це індивіди, групи індивідів та організації, які є споживачами (одержувачами) позитивних і негативних контрактних та зовнішніх ефектів від діяльності фірми і здатні впливати на цю діяльність.*

А це означає, що в поняття “стейкхолдер” тепер входить не тільки ознака споживання зовнішніх ефектів (*позитивний чи негативний приріст багатства суб’єкта (який не є стороною контракту з фірмою), що одержується ним у результаті дій або бездіяльності фірми, у тому числі укладення та виконання нею контрактів з іншими економічними суб’єктами*), а й ознака мож-

ливості впливу на дії менеджменту фірми. Отже, окремі індивіди, які споживають тільки зовнішні ефекти, здатні стати стейкхолдерами, тобто отримати можливість впливати на дії фірми завдяки лише розв'язанню проблеми колективної взаємодії (“ефект безбілетника”).

Для реальних стейкхолдерів контрактний ефект (*позитивний чи негативний приріст багатства суб'єкта, що є стороною експліцитного контракту, одержуваний ним у результаті його виконання; включає в себе обумовлені і не обумовлені в контракті ефекти*) пов'язаний із витратами. І якщо вони вищі (враховуючи не маленьку частку “зайців-безбілетників”), ніж очікувані вигоди, то коло стейкхолдерів фірми автоматично звужується – її можливості зменшуються, інвестиції знижуються, а загальні економічні відносини починають “пробуксовувати”.

Тепер і конкуренти фірми стають її стейкхолдерами, входячи до складу різних груп впливу, відрізняючись від інших стейкхолдерів тим, що опиняються одержувачами грошових зовнішніх ефектів (*впливу на величину доходу або витрат одного економічного агента з боку обсягів виробництва, цінової політики, реклами та інших прийомів конкуренції іншого економічного агента*).

Зрозуміло, конкуренти не можуть бути стейкхолдерами в разі трактування останніх як “співвласників” фірми. Проте облік фактичних і очікуваних дій конкурентів – поширена і обов'язкова практика будь-якого професійного менеджменту, заснована, як мінімум, на неформальних правилах поведінки менеджерів будь-якої фірми. Інакше кажучи, режим власності фірми включає правила, що вимагають обліку та врахування дій конкурентів, які стають стейкхолдерами фірми щодо значної частини її ресурсів.

СМ і АМ як дискретні інституціональні альтернативи

Такий підхід до трактування теорії стейкхолдерських відносин вносить ясність і в питання корпоративної соціальної відповідальності. Для цього необхідно зіставити *дискретні інституціональні альтернативи* (ДІА), що характеризуються різним співвідношенням цілей фірм і цілей держави. Їх можна окреслити таким чином: а) фірми максимізують прибуток і сплачують податки, а держава реалізує соціальні цілі (ця ідея найбільш розроблена монетаристом М.Фрідманом); б) фірми думають не тільки про прибуток, а й про широке коло соціальних та екологічних цінностей, використовуючи ресурси також і для їх досягнення (підхід теорії стейкхолдерських відносин Е.Фрідмана).

Однак у кожному конкретному випадку вибір між АМ і СМ має сенс спиратися на розрахунки цих ДІА – зіставлення витрат і вигод їх реалізації для фірми (її акціонерів і менеджменту).

Яка з цих ДІА краща з точки зору суспільства? На перший погляд, пріоритет повинен бути відданий ДІА⁶⁾. Адже досягнення соціальних цілей приватними корпораціями потребує менше витрат, ніж досягнення тих самих цілей державними установами: притаманні приватному режиму власності потужні стимули до економії ресурсів забезпечать економічну ефективність у реалізації соціальних цілей і зниження непродуктивних витрат. Однак більш уваж-

ний аналіз показує, що цьому зниженню витрат протистоять зростаючі витрати координації дій приватних фірм у процесі досягнення соціальних цілей. Крім того, прогнозується і загальне зниження ефективності використання ресурсів самими фірмами: облік вимог стейкхолдерів – витратний процес, а поява додаткових цілей у фірми відволікає ресурси від інших цілей і завдань, які забезпечують саме її існування. Нарешті, досягнення соціальних цілей державою, а не фірмами, супроводжує ефекти економії на масштабах діяльності та спеціалізації, що не виникатимуть, якщо кожна фірма буде орієнтуватися на досягнення таких цілей.

Разом з тим, зіставляючи ДІА^{а)} і ДІА^{б)} в різних країнах та за різних історичних обставин, необхідно брати до уваги й загальну політику (а також загальну ефективність економічної діяльності) відповідних держав. Якщо держава ставить перед собою “скромні” соціальні цілі і діє в цілому неефективно, то варіант ДІА^{б)}, який обстоює теорія стейкхолдерських відносин, може принести суспільству більшу користь, ніж суто державна реалізація соціальної та екологічної політик за варіантом ДІА^{а)}.

Як показують дослідження у сфері емпіричної перевірки теорії стейкхолдерських відносин, що проводяться протягом уже кількох десятків років, однозначні і надійні свідчення на користь економічної ефективності СМ відсутні. Запропоноване трактування теорії стейкхолдерських відносин у термінах режимів власності дає можливість ввести у відповідні економетричні рівняння такий значущий фактор, як соціальна (і загальна) політика держави, залежно від змісту якого буде змінюватись і ефективність СМ, яку тепер можливо більш точно розрахувати.

Одночасно важливо підкреслити, що, виходячи з представленої аналізу, теорію стейкхолдерських відносин і СМ не слід розглядати як якесь “відхилення” від “природного перебігу подій” (що впливає з класичної теорії капіталізму). Навпаки, вони відображають такі об’єктивні процеси глобалізації та зміни соціальних відносин, як посилення взаємозалежності всіх економічних, соціальних та політичних акторів, зростаючу непродуктивність спроб несистемного розв’язання проблем розвитку окремих фірм, публічних корпорацій, країн і суспільства в цілому. Інше питання – наскільки продуктивним є внесок стейкхолдерської теорії фірми у розв’язання цих проблем, якщо її основним трактуванням залишиться в основному етичне, а не економічне розуміння, що, однак, спирається на інструментарій сучасної економічної теорії. Скоріше за все ця теорія є передвісником глобальних соціально-економічних змін, що в майбутньому віддзеркаляться у кардинальних перемінах основ культури підприємницької діяльності.

Фрактальний підхід до аналізу впливу стейкхолдерів на підприємницьку культуру

Культура підприємництва формується під впливом усього різноманіття відносин фірми – дією зовнішніх та внутрішніх умов і чинників розвитку, що складають у сукупності її підприємницьке середовище.

Поняття підприємницького середовища як економічної категорії в науковій літературі трапляється досить часто, однак єдиного підходу до його визначення до цього часу не склалося. Але всі підходи, незважаючи на відмінності, мають спільні недоліки, пов'язані з:

- вивченням підприємницької культури в цілому за ігнорування проблем її окремих субкультур, навіть бажаних для компанії;
- відсутністю уваги до реактивних факторів і механізмів підприємницької культури організації та її субкультур;
- слабкою вивченістю питань динамічного розвитку культури підприємництва;
- відсутністю досліджень ступеня і механізмів впливу на процеси формування культури підприємництва з боку стейкхолдерів компанії.

Синергетичний (системно-цільовий) підхід дає змогу розглядати підприємницьке середовище будь-якої економічної організації як відкриту систему, що представляє сукупність різних підсистем – рівнів, кожен з яких має своїх суб'єктів – зацікавлених сторін організації, а значить власні цілі розвитку і відповідні їм тренди.

Внаслідок різної дії на організацію її власних стейкхолдерів необхідно виділяти *внутрішній, проміжний* (інтеграційний) і *зовнішній* рівні підприємницького середовища. Зовнішній рівень формується під впливом політичних, законодавчих, економічних, технологічних, соціальних, природних та інших умов і факторів, що визначаються переважно діяльністю держави і розвитком зовнішніх ринків. Він представляє загальне середовище розвитку підприємництва, що зумовлює підприємницьку культуру суспільства. Внутрішній рівень підприємницького середовища безпосередньо пов'язаний із діяльністю керівника та співробітників фірми і створює підприємницьку культуру організації.

Особливою якістю підприємницького середовища організації зараз стає самоорганізація і реактивність, що реалізуються в *превентивності – здатності реалізувати стратегію випередження залежно від стану тимчасових і просторових параметрів фірми*. З цієї точки зору реакцією організацій на зміну умов і факторів розвитку підприємницької культури суспільства є створення *фрактальних мереж* співробітників, об'єднаних особливими відносинами і виконуючих певні функції.

Проміжний рівень підприємницького середовища, відповідно до підходу Р.Дафта, визначається як безпосереднє оточення фірми (в якому вона оперує) і її функціональне середовище (зона інтеграції стейкхолдерів внутрішнього і зовнішнього рівнів), тобто середовище завдань підприємництва.

З урахуванням викладеного вище підприємницьке середовище можна визначити як *сукупність виникаючих у результаті діяльності стейкхолдерів внутрішніх і зовнішніх факторів та умов розвитку фірми, що безпосередньо або опосередковано впливають на формування її підприємницької культури в цілому її окремих субкультур* (див. рис. 4.4).

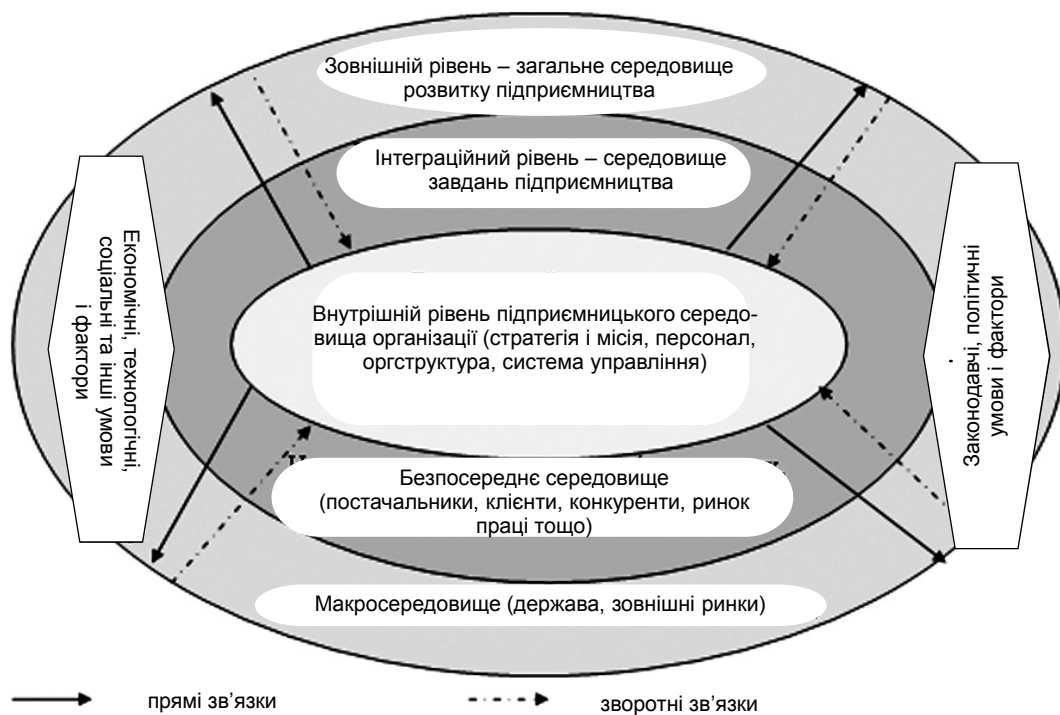


Рис. 4.4. Підприємницьке середовище організації
[Бодункова А. Г., Черная И. П. Фрактальный подход ..., с. 21]

Формування умов і факторів підприємницького середовища багато в чому має *суб'єктивний* характер, пов'язаний з якістю прямих та зворотних зв'язків між стейкхолдерами. Сприятливим для підприємництва середовищем є оточення, яке підвищує у членів організації сприйняття і розуміння підприємницької діяльності – як реально можливої, так і бажаної.

Вплив суб'єктивних умов та факторів підприємницького середовища робить необхідним аналіз нелінійних зв'язків розвитку культури підприємництва у фірмі. Однією з методологій для аналізу цієї проблеми є *фрактальний підхід*, що дає змогу враховувати здібності до самоорганізації динамічних соціально-економічних систем на основі певних соціальних відносин.

Фрактали як моделі застосовуються, коли реальний об'єкт не можна представити у вигляді класичних моделей через присутність у ньому нелінійних зв'язків і недетермінованої природи даних. Вони застосовуються в разі, коли об'єкт має кілька варіантів розвитку і стан системи визначається положенням, в якому вона перебуває в даний момент. Тобто має місце моделювання її хаотичного розвитку.

Для дослідження умов і факторів розвитку стейкхолдерських відносин фрактальної організації використовується підхід Е.Колбачева до аналізу фрактальних властивостей виробничих систем (ВС). Відповідно до нього фрактальні ВС – це *самоорганізовані структурні одиниці, для яких характерні:*

а) оперативність (послідовність операцій оптимально організується за допомогою відповідних методів); б) власна тактика і стратегія (у динамічному процесі фрактали самі ставлять і формулюють свої завдання, а також дбають про внутрішні та зовнішні відносини). Фрактали являють собою ВС, орієнтовані на майбутнє, які можуть перетворюватися, розпадатися і виникати знову. Подібність фракталів передбачає і відмінності між ними: фрактальна геометрія стверджує, що *завжди існують лише схожі структури, але ніколи не буває однакових.* Через різноманіття можливих рішень окремих проблем фрактали, які мають ідентичні цілі, вхідні і вихідні параметри, можуть бути по-різному структуровані всередині єдиної ВС.

Якщо доповнити описані фрактальні ознаки ВС аналізом функціонального змісту фракталів та їх *реципрокності* (міцності), то можна виділити такі їх особливості:

- структури можуть бути подібні, але не однаково повторювані у разі збільшення;

- властивість фрактальності поширюється і на функціональний зміст фракталів;

- фрактальна межа з'являється, коли два абсолютно рівноправних об'єкти освоюють один і той самий простір;

- використання фрактального підходу передбачає концентрацію на найбільш значущих аспектах, що характеризують тенденції розвитку системи.

Такий підхід допомагає виділити складові елементи підприємницької культури організації, що відповідають різним видам фракталів, навіть за хаотичного розвитку підприємницького середовища:

- мета, бачення, місія;

- пріоритетні напрями та завдання розвитку організації;

- поведінкові процедури, патерни й операції;

- управлінські та організаційні процеси.

Це дає змогу об'єднати стратегічні, тактичні й оперативні зусилля менеджера для реалізації цілей організації за збереження відносної автономності фракталів. Така автономія є необхідним чинником розвитку самоорганізації та самооптимізації фракталів у виборі необхідних ресурсів та застосуванні відповідних методів вирішення поставленого на даний момент завдання.

Цільова фрактальна орієнтація системи означає внутрішню несуперечливість цілей фракталів різних рівнів і дає змогу фірмі отримати синергетичний ефект. Для досягнення цілей фракталів важлива динаміка, що проявляється (як ознака фрактальності) в пошуку та застосуванні необхідних механізмів адаптації до зовнішніх і внутрішніх умов і флуктуацій. Дана ознака відповідає за життєздатність як фрактала, так і організації в цілому, і сприяє активізації взаємозв'язків усередині фракталів та між ними.

Практичні результати показують, що внутрішні фрактальні взаємозв'язки сильніші зовнішніх. Це означає необхідність додаткових зусиль під час адаптації відповідних структур фракталів до використання нових технологій, і ста-

вить перед ВС завдання пошуку основ реципрокності таких взаємозв'язків. Чим більш обумовлено функціонування окремо взятого фракталу подібними йому елементами системи, тим стійкіше стає підприємство до різного роду флуктуацій. Це і забезпечує її реципрокність, витoki якої очевидніше проявляються на рівні найменшого фракталу.

Засновник теорії “фрактальної фабрики” Х.Ю.Варнеке особливу увагу приділяв проблемі взаємозв'язків фракталів, що вирішують завдання свого функціонування на основі взаємного надання послуг. У взаємодії між фракталами утворюються різні групи організацій, що мають власні структури, але працюючи “в одній упряжці” вони, в сукупності, і складають “фрактальну фабрику”. При цьому фрактали мають бути, як внутрішньо, так і зовнішньо конкурентоспроможні, у тому числі за рахунок створення альтернативних зв'язків. Потенціал такої організації ґрунтується на внутрішніх цінностях і культурі виробництва. Кожен фрактал, і, в остаточному підсумку, кожне робоче місце необхідно розглядати так само, як і ціле підприємство: робота має виконуватися комплексно, а окреме завдання вирішуватися самостійно. Тому від кожного учасника фракталів вимагається ринкове мислення, а головним об'єктом уваги керівництва стає не продукт, а *формування і підтримка особливої ідеології*. Це пов'язано з тим, що під час вирішення завдань формування підприємницької культури на основі власних та/або залучених ресурсів організації особливе значення має розвиток у фракталах *підприємницьких компетенцій*.

Використання фрактального підходу до організації дає змогу виділити сукупність фракталів підприємницької культури, діючих на певних рівнях підприємницького середовища. Кордони фракталів задаються його функціональним змістом. Найменшим фракталом слід вважати співробітника організації як носія підприємницьких компетенцій. Він виступає внутрішнім стейкхолдером підприємства, відчуває і одночасно впливає на внутрішній рівень підприємницького середовища. Кордони фракталів другого рівня визначаються поведінковими процедурами, патернами та операціями робочих, проектних та інших груп співробітників, включаючи структурні підрозділи, що реалізують спільні цілі. Фрактали третього рівня обумовлені взаємодією внутрішніх і зовнішніх стейкхолдерів на основі реалізації бачення, місії, глобальної мети підприємства і можуть проявлятися не тільки на рівні фірми та її філій, а й у різних управлінських інноваціях, включаючи франчайзинг, аутсорсинг та ін.

Серед найбільших фракталів (фрактали четвертого рівня) необхідно розглядати спільноти (організації) за участю зовнішніх стейкхолдерів, діючих на певних територіях. З позицій аналізу умов безпосереднього оточення бізнес-організації заслуговує на увагу підприємницький регіон як мережевий регіон, націлений на постійне відтворення умов життєдіяльності населення – носія підприємницької культури. Підприємницький регіон створює умови та чинники розвитку, відповідні інтеграційному, проміжному рівню підприємницького середовища.

Співтовариства в державних кордонах є фракталом найвищого рівня, що характеризується підприємницькою господарською культурою. Однак в умо-

вах глобалізації є можливість виникнення фракталів суперрівня в рамках міжнародних співтовариств.

Таким чином, виділення фракталів різних рівнів у підприємницькому середовищі дає змогу використовувати нові концептуальні підходи для вивчення проблем впливу внутрішніх та зовнішніх стейкхолдерів на культуру підприємства бізнес-корпорацій.

Використання концепції стейкхолдерських відносин у некомерційних організаціях

На важливість громадського контролю, або контролю стейкхолдерів, як на головну особливість економіки та менеджменту некомерційних організацій вказували ще А.Бен-Нер, Б.Гуи, Т. ван Хоміссен, І.Фама і М.Дженсен. Зазначений вид контролю, на їхню думку, сприяє довірі організації, визначає соціальну значимість її роботи та необхідність її фінансування.

Сучасний менеджмент некомерційних організацій *в обов'язковому порядку* використовує систему внутрішнього і зовнішнього контролю з боку різних типів стейкхолдерів, в ролі яких виступають благодійники, фонди, профспілки тощо. У більшості випадків контрольні функції стейкхолдерів реалізуються через *опікунські ради*.

Серед функцій опікунської ради найбільш важливими є *управлінські* (визначення стратегії розвитку некомерційної організації, планування основних напрямів її діяльності та аналіз результатів роботи), *фінансові* (фінансове планування та безпосереднє залучення різних джерел фінансування від населення, комерційного сектору і держави) та *контрольні* (здійснення нагляду за використанням основних фондів, рухом фінансів і т.д.).

До складу опікунської ради найчастіше входять представники різних типів стейкхолдерів – комерційного сектору, органів державної влади та ін. – які проявляють інтерес до розвитку діяльності некомерційної установи і надали підтримку або в момент її створення, або в процесі її роботи.

Піклувальники, на відміну від персоналу установи, виконують свої функції на добровільній і безоплатній основі. Таким чином, відсутність прямої зацікавленості в економічних результатах діяльності некомерційної установи спрямовує інтереси піклувальників не до максимізації прибутку установи, а до успішного виконання нею власної місії, яка сприяє підняттю їхнього престижу у суспільстві, завоюванню міцної репутації на ринку і довіри з боку споживачів, доступу до закритих джерел інформації, послуг організацій культури та ін.

Однак навіть така некомерційна діяльність дає певні економічні “вигоди переливу” для бізнесу піклувальників (як і будь-яка політична діяльність). А значить і створює ту саму дихотомію і боротьбу між АМ і СМ, що виражається іноді в активній боротьбі і гучних скандалах в опікунських радах. Але наявність громадської думки – основного критерію якісних і кількісних стейкхолдерських відносин між некомерційною організацією і соціумом, ефективно впливає на їх боротьбу і дає змогу створити прозору (хоч і більш неповоротку) систему їх взаєморозуміння і взаємовпливу.

4.4. Консультації з громадськістю в процесі державної політики

Якість державної політики часто пов'язують із характером взаємодії владних та позавладних учасників процесу політики. Одним із аспектів такої взаємодії є проведення консультацій, під час яких, з одного боку, сторони акумулюють необхідну інформацію з різних джерел, з другого – забезпечується зворотний зв'язок.

Консультавання (від лат. *consultatio* – звернення за порадою) в процесі державної політики являє собою взаємодію між розробниками політики та заінтересованими сторонами, яка відбувається в кілька етапів: діалог, дискусія, аналіз. Під час діалогу сторони викладають своє бачення або/та очікування від консультацій, ведуть розмову про вихідні позиції та розуміння контексту. Під час дискусії учасники консультавання аргументують своє заперечення або погодження з висловленими пропозиціями. На останньому етапі відбувається аналіз результатів обговорення.

Консультавання в процесі державної політики відбувається на різних рівнях ключових зв'язків: вертикальних, зовнішніх та горизонтальних. Рівень вертикальних зв'язків передбачає взаємодію між особами, які відповідають за ухвалення політики (політичні посади), та безпосередніми її розробниками (адміністративні посади). При ухваленні остаточного рішення щодо політики уповноважена посадова особа в різний спосіб спілкується (комунікує) з відповідними підпорядкованими їй особами (або, як називає їх Пол Браун, “тими, хто робить”), що включені в розробку політики, з метою отримання необхідної інформації, поради для остаточного прийняття рішення. Характер такого спілкування великою мірою залежить у цілому від політичного режиму, організаційної культури та процедур, а також управлінського стилю керівника.

Особливу важливість консультації набувають на рівні горизонтальної взаємодії, тобто між службовцями різних відомств та органів влади, які залучені в процес розробки політики. Необхідність установа горизонтальної перспективи вважається одним із способів досягнення цілей у великих організаціях. Наприклад, відповідно до регламенту Кабінету Міністрів України, під час розробки тим чи іншим міністерством пропозиції щодо реалізації державної політики в спеціальній доповідній записці зазначається позиція заінтересованих органів влади. Також кожен проект акту уряду має пройти погодження серед усіх заінтересованих міністерств та відомств перед його розглядом.

Рівень зовнішніх зв'язків передбачає проведення консультацій із різного роду заінтересованими групами, що перебувають формально ззовні процесу розробки та ухвалення рішень органів влади щодо певної суспільної політики. При цьому варто враховувати, що серед таких груп виокремлюються організовані групи та громадськість. Перші є так званими “істинними групами”, створеними спеціально для обговорення політичних інтересів їхніх членів через намагання справити колективний тиск на розробників курсу в уряді. До таких можна, наприклад, віднести різні бізнес-асоціації, ради підприємців тощо. Інша

категорія включає різні групи, які демонструють політичну активність у відповідь на втручання уряду у сферу їх діяльності. Наприклад, це можуть бути екологічні рухи або тимчасові громадські рухи з того чи іншого питання суспільного розвитку.

Консультації з кожною із названих груп інтересів мають свої особливості, які необхідно враховувати. По-перше, категорія так званих “істинних груп інтересів” переважно виступає ініціатором комунікації з розробником політики, урядом, оскільки зацікавлена справляти тиск на свою користь. Звідсіля витікає необхідність інституціалізації подібної комунікації. Тобто мають бути спеціально розроблені правила, процедури, які б, з одного боку, не дозволяли здійснювати неправомірний тиск та не провокували корупційні діяння, з другого – були б достатньо зрозумілими та прозорими, що в цілому сприяло б ефективності процесу.

По-друге, необхідно розрізняти консультації з метою виявлення експертної думки (зовнішніх експертних знань) та консультації з широкою громадськістю з метою з’ясування позицій, настроїв (“глас народу”). Виявлення позицій експертної спільноти дає змогу отримати додаткові аргументи щодо обрання того чи іншого варіанта політики, забезпечити первинне оцінювання впливу політики, поглибити знання проблеми, на вирішення якої буде спрямовано політику, тощо. Тобто йдеться про здобуття своєрідної “технічної” інформації для роботи розробника політики. Під час консультацій із широкою громадськістю можна зібрати коментарі, пропозиції та зауваження від тих, на кого політика буде мати безпосередній вплив або чийх інтересів вона буде стосуватися. Переважно такого роду консультації ініціюються розробником політики і здійснюються або формалізовано (створення різноманітних дорадчо-консультативних структур при органах державної влади), або опосередковано (вивчення громадської думки, моніторинг засобів масової інформації тощо).

Проводячи консультації з різного роду групами, спільнотами, можна досягнути кількох цілей:

- зібрати необхідну інформацію, яку можна використати в процесі подальшого аналізу ситуації або проблеми;
- оцінити підтримку, яку отримують різні варіанти рішень;
- заручитися підтримкою того варіанта рішення, до якого прихильно ставиться влада;
- заручитися підтримкою груп, які беруть участь у прийнятті рішення.

За формою проведення можемо класифікувати консультації, виокремивши безпосередні та опосередковані. За кількістю учасників у межах однієї консультації можемо також виокремити групові та індивідуальні.

Безпосередня форма консультації передбачає використання таких діалогових методів, як дискусії, обговорення, дебати тощо. Під час таких консультацій відбувається спілкування між представниками розробника політики та заінтересованих груп (громадських об’єднань, асоціацій підприємців тощо).

Основним методом опосередкованого консультування варто назвати вивчення громадської думки із застосуванням кількісних та якісних методів.

Крім цього, ми можемо виділити способи *консультування, тобто систему прийомів, що дають можливість ідентифікувати та узагальнити думки різних заінтересованих груп*. Серед таких способів особливе значення мають так звані консультаційно-дорадчі структури при органах державної влади, на кшталт громадських рад, громадських колегій, комітетів і т.ін. Функції таких структур переважно полягають у:

- представництві різних інтересів у певній сфері суспільної політики;
- наданні незалежної аналітичної та експертної оцінки.

Сам процес консультування передбачає кілька етапів:

1) підготовка. На цьому етапі визначається тематика та організаційна основа проведення;

2) розробка процесу консультування. Тут відбувається визначення форми та методів консультування, а також готуються спеціальні консультаційні документи (проекти рішень, аналітичні записки, білі та зелені книги тощо);

3) безпосереднє проведення;

4) аналіз. На цьому етапі аналізується отримана інформація від учасників, готуються звіти та аналітичні висновки;

5) забезпечення зворотного зв'язку. Вживаються різні заходи з донесення до відома заінтересованих сторін, які брали участь у консультаціях, інформації про результати консультування;

6) оцінка самого процесу консультування.

Ефективне здійснення державної влади в умовах політичної демократії потребує формування цілісного інституційного механізму забезпечення прозорості та відкритості в державному управлінні як владного механізму впровадження державної політики.

Проблема забезпечення демократизації процесу прийняття рішень органами виконавчої влади пов'язана з двома блоками питань. Перший блок стосується стандартів та процедур, на основі яких органи виконавчої влади здійснюють свою діяльність. Другий блок включає в себе комунікативну складову процесу, що передбачає проведення консультацій виробника рішень із заінтересованими сторонами. Крім того, процес демократизації не можливий без розвитку двох важливих якісних характеристик державного управління – *прозорості* та *відкритості*. Під *прозорістю* слід розуміти спроможність адміністративних процедур забезпечити високий рівень обізнаності громадськості, зрозумілість змісту та сенсу процесу прийняття рішень. *Відкритість* – це забезпечення активного та реального впливу громадськості, передусім об'єднання громадян, на зміст самого рішення через відповідні процедури та правила. При цьому треба враховувати, що забезпечення прозорості та відкритості не може бути стихійним процесом, зумовленим епізодичною увагою окремих інституцій громадянського суспільства до окремих сторін прийняття рішень та дозованою інформацією з боку апарату державного управління або простим

спостереженням процесу прийняття рішень. Необхідним є системний підхід, що включатиме формування належних організаційно-правових, інституційних умов для активного та реального впливу громадськості на прийняття рішень, системних уявлень у громадських організацій про процес, а також спроможність як влади, так і організацій громадянського суспільства взаємодіяти в процесі підготовки рішень.

Конституція України закладає “фундамент” для цього, закріпивши за громадянами право самостійно або через свої об’єднання брати участь в управлінні державними справами. Проте ця конституційна норма потребує подальшого нормативно-правового підкріплення та створення дієвих механізмів здійснення такого права.

Важливим складником процесу прийняття урядових рішень є консультації із *зайнтересованими сторонами*, під якими слід розуміти громадян, їх об’єднання, інші установи та організації, стан яких може змінитися внаслідок ухвалення певного урядового рішення.

На сьогодні в Україні наявна невідповідність між чинною демократичною системою, коли легітимно існують різні інтереси й політична конкуренція, та сучасними механізмами вироблення державної політики, успадкованими від авторитарної системи. Практика прийняття урядових рішень, що дісталася в спадок, спрямована переважно на задоволення інтересів лише однієї правлячої групи і не пристосована до умов існування конкуренції різних груп інтересів у суспільстві. Це, у свою чергу, призводить до зниження ефективності та результативності державної політики, оскільки не забезпечуються необхідна підтримка суспільства, про що неодноразово наголошується як у щорічних посланнях Президента України, так і у виступах урядовців. Незгода груп інтересів із державною політикою (оскільки вона не відповідає запитам суспільства) виражається в мовчазній відмові виконувати рішення: закони не виконуються, встановлені правила та вимоги порушуються, поширення корупційних діянь для обходу офіційних процедур та доступу до державних послуг. Як наслідок, державна політика часто не досягає запланованих результатів.

Як виглядає на сьогодні процес консультацій з ОГС у практиці прийняття рішень Кабінету Міністрів України, іншими центральними органами виконавчої влади?

Законодавче забезпечення. Законодавство України, а також низка міжнародних договорів (Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права, Європейська конвенція з прав людини, Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень і доступу до правосуддя з питань щодо навколишнього середовища), стороною яких є Україна, гарантують участь об’єднань громадян в управлінні державними справами. Такі самі гарантії існують щодо доступу до інформації про діяльність органів влади.

Законодавство України передбачає, з одного боку, положення, що надають право інституціям громадянського суспільства брати участь у державному

управлінні, з другого – вимоги до органів державної влади залучати ці інституції до вироблення та ухвалення певних видів рішень.

Наприклад, відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики” частиною процесу вироблення регуляторної політики є “оприлюднення проекту регуляторного акта для одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об’єднань, а також відкриті обговорення з участю представників громадськості питань, пов’язаних із регуляторною діяльністю” (ст. 5). Закон встановлює певні вимоги до цього процесу:

- оприлюднення проекту регуляторного акта та аналізу регуляторного впливу для отримання зауважень і пропозицій обов’язкове;
- розгляд усіх отриманих вчасно зауважень;
- оприлюднення здійснює розробник регуляторного акта;
- спосіб оприлюднення – публікація в друкованих засобах масової інформації та/або на інтернет-сторінці розробника;
- час на коментарі та зауваження – від одного до трьох місяців;
- коментарі можуть надавати: фізичні особи, юридичні особи та об’єднання громадян;
- оприлюднення проекту не може бути перешкодою для проведення громадських слухань або інших форм обговорень проекту.

Потрібно зазначити, що положення закону не містять чітких механізмів проведення громадських слухань або інших форм обговорень. Передбачені законом форми обговорення проектів регуляторних актів – значний крок уряду в поліпшенні консультацій і можливості доступу зацікавлених сторін до процесу вироблення політики.

Регламентом Кабінету Міністрів України передбачається, що в разі розроблення проекту акта уряду, що має важливе суспільне значення та стосується прав і обов’язків громадян, головний розпорядник такого проекту акта має організувати громадське обговорення.

Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики визначається відповідною постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. Ним передбачено, зокрема, що консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Результати проведення консультацій із громадськістю мають враховуватися органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Регламент Кабінету Міністрів України також визначає уніфіковану процедуру підготовки, подання та розгляду проектів урядових актів. Розділ 6 документа “Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів” передбачає чітку процедуру підготовки, погодження таких проектів, проведення відповідних консультацій, а також порядок розробки та подання пропозицій щодо реалізації державної політики. Зокрема, передбачається можливість залучення до процесу підго-

товки проектів актів чи політичних пропозицій представників громадських об'єднань.

Інституційне забезпечення. На рівні міністерств та інших центральних органів виконавчої влади процес консультацій з організаціями громадянського суспільства регулюється внутрішніми положеннями, інструкціями та забезпечується підрозділами з питань зв'язків з громадськістю. У Секретаріаті Кабінету Міністрів України створено спеціальний Департамент комунікації влади та громадськості. Підрозділи в інших урядових установах утворено на базі колишніх прес-служб або аналітичних підрозділів. В обох випадках наявним підрозділам додали функції зв'язків із громадськістю. Унаслідок того, що трансформація структур не супроводжується відповідним навчанням, більшість цих підрозділів, по суті, виконують лише одну функцію – інформування і то переважно через взаємодію із засобами масової інформації. Тобто і за формою, і за реальним змістом роботи ці структури, крім відповідного департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України, на жаль, не забезпечують процедури саме консультування, коли відбувається процес зворотного зв'язку.

Структура урядового інтернет-порталу, веб-сайтів центральних органів виконавчої влади передбачає розділ, присвячений взаємодії органу влади з громадськістю. Проте більшість сайтів технічно не забезпечує процес отримання зауважень, пропозицій, експертних висновків громадських організацій щодо конкретних проектів рішень.

Існує практика прийняття на рівні міністерств та інших центральних органів виконавчої влади внутрішніх регламентів взаємодії з інституціями громадянського суспільства. Так, наприклад, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва має затверджену наказом міністра Концепцію взаємодії комітету з громадськими організаціями підприємців та їх спілками.

Форми проведення консультацій. Серед форм урядових консультацій з ОГС найбільш широко застосовуються такі:

1) отримання та аналіз звернень громадських організацій, в яких надаються пропозиції та зауваження. Це найбільш давня та поширена практика в роботі уряду, оскільки регулюється відповідним законодавством. Норми законів України “Про звернення громадян”, “Про громадські об'єднання”, “Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” мають обов'язковий характер для органів виконавчої влади вивчати та брати до уваги пропозиції від громадськості, що надійшли шляхом направлення звернення;

2) створення та діяльність консультаційно-дорадчих органів (громадських рад) при Кабінеті Міністрів України. Основними завданнями громадських рад є забезпечення урахування громадської думки в процесі підготовки та організації виконання рішень Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади. Громадська рада вживає заходів щодо організації та проведення консультацій з громадськістю згідно з Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної полі-

тики. Останнім документом встановлюється перелік обов'язкових умов, за яких проводяться консультації та визначаються форми таких консультацій (публічне громадське обговорення та вивчення громадської думки). Це є порівняно нова практика в діяльності уряду. На сьогодні створені громадські ради лише починають перші кроки у здійсненні своїх функцій. Такі структури, на нашу думку, є добрим інструментом для залучення зовнішніх експертів до роботи уряду та його органів і надання можливостей представникам недержавних аналітичних центрів впливати на процес вироблення державної політики. Однак така рада не може замінити представництво всіх груп інтересів щодо кожного проекту рішення, який вона розглядає;

3) залучення представників громадських об'єднань як позаштатних радників міністра або урядових установ. Такий інститут забезпечує отримання необхідної інформації, експертної думки на різних стадіях підготовки та ухвалення рішення. Проте в такому випадку виникає проблема доступу та широкого представництва. Оскільки за існуючими процедурами урядовець на власний розсуд визначає, хто може бути його радником, що звужує можливості для багатьох громадських організацій;

4) безпосереднє контактування з представниками організацій громадянського суспільства у формі “урядових телефонних ліній”, проведення зустрічей. Аналіз, наприклад, звітів про результати щотижневих урядових телефонних ліній демонструють, що цим механізмом переважно користуються громадяни для подання скарг. Пропозиції та позиції громадських організацій щодо певних питань державної політики через цей канал майже не надходять;

5) підготовка зелених та білих книг. Це порівняно новий спосіб проведення консультацій, який почав застосовуватися Кабінетом Міністрів України та деякими міністерствами. “Зелена книга” (від англ. Green paper) – урядовий документ, покликаний привернути увагу громадян до наявних проблем або можливостей, що виникають, а також з'ясувати ставлення громадян до можливих способів розв'язання проблеми або використання наявних можливостей. Наприклад, Секретаріатом Кабінету Міністрів України видано Зелену книгу “Про демократизацію процесу прийняття рішень”.

“Біла книга” (від англ. White paper) – докладна заява про політику, яка представляє позицію уряду. Завдання Білої книги – допомогти керівництву поінформувати громадськість про політику, що запроваджується як відгук на нові потреби й можливості, а також дізнатися про реакцію суспільства. Наприклад, Міністерством юстиції України видано Білу книгу “Аналіз функціонування системи юстиції в Україні”, Міністерством оборони України – Білу книгу оборони України.

б) проведення комунікаційних публічних заходів на зразок прес-конференцій, круглих столів, публічних презентацій.

Процес проведення консультацій має відповідати мінімальним стандартам. І тут варто брати орієнтир на кращу європейську практику. Так, Білою книгою щодо європейського врядування пропонується такий набір стандартів:

- чіткий зміст консультацій. Консультаційні документи мають містити стислий опис змісту, обсягів та завдань консультації, докладну інформацію щодо будь-яких заходів, які проводилися в рамках консультацій, роз'яснення того, як уряд працюватиме з пропозиціями та коментарями зацікавлених сторін, інформація про те, де можна знайти документи, які стосуються консультації;
- публікації. Цей стандарт потребує забезпечення належного поширення інформації щодо консультацій;
- часові межі для участі. Необхідно надати достатньо часу заінтересованим сторонам для відповідей на запрошення щодо участі в консультаціях і підготовку письмових пропозицій;
- підтвердження та зворотний зв'язок. Орган державної влади має підтверджувати отримання коментарів від заінтересованих сторін і публікувати результати консультацій;
- особливі умови для фокусних консультацій. Від уряду вимагається неупереджене ставлення до всіх сторін і він має забезпечувати участь у консультаціях таких категорій заінтересованих сторін: ті, на кого впливає політика; ті, кого буде залучено до реалізації політики; організації, що висловили зацікавлення в цій політиці.

Для поліпшення процесу консультацій з ОГС у процесі державної політики необхідно вдосконалювати нормативну базу, розвивати вміння та навички працівників, відповідальних за забезпечення процесу, а також активістів самих громадських організацій. Така робота має бути постійною та систематичною.

Висновки. Середовище процесу державної політики є багатоаспектним та чітко структурованим явищем. Сукупність умов, обставин, інституцій, які перебувають поза процесом державної політики, але які безпосередньо чи опосередковано впливають на нього, є складовими згаданого середовища. Це, у свою чергу, зумовлює багатокомпонентну залежність (детермінізм) процесу вироблення державної політики від середовища, що, власне, має перебувати в центрі посиленої уваги у процесі здійснення аналізу політики.

Процес державної політики характеризується, крім іншого, достатньою варіативністю учасників, серед яких виділяють дві великі групи: владні та позавладні.

Одним із засобів покращення якості державної політики в цілому є забезпечення належного рівня взаємодії різних учасників та зворотного зв'язку. Ось чому консультації із заінтересованими сторонами є важливим етапом процесу державної політики. Такі консультації включають систему прийомів, що дають можливість ідентифікувати та узагальнити думки різних груп.

Питання для самоконтролю

1. Яка роль середовища в процесі вироблення державної політики?
2. Що включає в себе середовище процесу вироблення державної політики? Проілюструйте відповідь прикладами окремих компонентів середовища.
3. Які існують категорії учасників процесу державної політики?

4. Дайте визначення груп інтересів. Яку роль вони відіграють у процесі державної політики?
5. Яким чином якість державної політики залежить від проведення консультацій із заінтересованими сторонами?
6. Які нормативно-правові акти визначають умови та порядок проведення консультацій із громадськістю в процесі формування та реалізації державної політики?
7. Поясніть на конкретних прикладах функцію дорадчо-консультативних структур при органах виконавчої влади в процесі формування державної політики.
8. Які існують стандарти проведення консультацій з громадськістю?
9. Розкрийте сутність прямих на опосередкованих форм консультацій із громадськістю.
10. Що визначає ефективність діяльності громадських рад при центральних органах виконавчої влади?

Список використаних джерел

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / уклад. : Г. Райт та ін. ; пер. В. Івашко. – К. : Основи, 1996. – 128 с.
2. *Anderson J. Public policymaking / J. Anderson.* – NY : Boston: Houghton Mifflin Company, 1997. – 355 p.
3. *Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; пер. з англ. О. Рябова.* – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.
4. *Холл Д. Определение понятия системы / Д. Холл, Р. Фейджин // Исследования по общей теории систем : сб. пер. / под общ. ред. В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина.* – М. : Прогресс, 1969. – С. 252–282.
5. *Пал Л. Аналіз державної політики / Л. Пал ; пер. з англ. І. Дзюб.* – К. : Основи, 1999. – 422 с.
6. *Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич.* – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
7. *Колбеч Г. Політика: основні концепції в суспільствознавчих науках / Г. Колбеч ; пер. з англ. О. Дем’янчука.* – К. : Видавн. дім “КМ Академія”, 2004. – 127 с.
8. *Браун П. Посібник з аналізу державної політики / Браун М. Пол.* – К. : Основи, 2000. – 243 с.

5. РЕСУРСИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Одним із найбільш використовуваних підходів до державної політики як курсу дій є розуміння її як процесу – низки цілеспрямованих споріднених рішень, ініційованих і опрацьованих протягом значного відтинку часу згідно з державними процедурами, у сферах державного впливу та в державних інституціях. При цьому акцентують увагу на аналізі цілей, змісті дій, характеристиках учасників політики, продуктах і наслідках останньої (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Модель державної політики як процесу

Але державна політика не створюється і не здійснюється у вакуумі. На її продукти й наслідки відчутно впливає наявність чи відсутність певних обмежених та необхідних для вироблення політики “вихідних умов”, з якими творці та/чи аналітики політики мають справу ще до першого втручання, – ресурсів політики. *Ресурси політики (inputs)* – це всі затрати, необхідні для її вироблення.

Першочергова значущість ресурсів як основ влади відображена в теорії соціального обміну (Дж.Хоманс, П.Блау, Р.Емерсон та ін.) [1, с. 80]. Згідно з цією теорією, нерівномірний розподіл дефіцитних ресурсів є найважливішою соціальною причиною підпорядкування одних людей іншим. Люди, які не мають ресурсів, отримують їх в обмін на виконання розпоряджень їхніх власників. Тобто одні потрапляють у залежність від інших, підкоряються їм.

5.1. Класифікація ресурсів державної політики

Існує кілька *класифікацій* ресурсів. Зокрема, А.Етціоні поділяє їх на утилітарні, примусові й нормативні [2, с. 109]. *Утилітарні ресурси* – це матеріальні та інші соціальні блага, пов’язані з повсякденними інтересами людей. Ці ресурси використовують як для заохочення, так і для покарання. Як *примусові ресурси* виступають заходи адміністративного покарання, використовувани тоді, коли не спрацьовують утилітарні ресурси. *Нормативні ресурси* – це засоби впливу на ціннісні орієнтації та норми поведінки людини. Вони покликані переконати підлеглих у спільності інтересів керівника й виконавців, забезпечити схвалення дій суб’єкта політики, прийняття його вимог.

Поширена також класифікація ресурсів за найважливішими сферами життєдіяльності [2, с. 110]. Відповідно до неї *економічні ресурси* – це матеріальні цінності, необхідні для суспільного та особистого виробництва й споживання, гроші як їх загальний еквівалент, техніка, родючі землі, корисні копалини тощо. *Соціальні ресурси* – здатність підвищення або зниження соціального статусу чи рангу, місця в соціальній стратифікації. Вони частково збігаються з економічними ресурсами. Наприклад, дохід і багатство, виступаючи як економічні ресурси, характеризують і соціальний статус. Однак до соціальних ресурсів належать також такі показники, як посада, престиж, освіта тощо. *Культурно-інформаційні ресурси* – знання та інформація, а також засоби їх отримання та поширення. *Примусові ресурси* – це інститути фізичного примусу та спеціально підготовлені для цього люди. Цей вид ресурсів традиційно вважають найбільш ефективним джерелом влади, оскільки його використання здатне позбавити людину життя, свободи і майна – вищих цінностей. Специфічним ресурсом є *демографічний*, оскільки людина – це універсальний, багатофункціональний ресурс, що виробляє інші ресурси. Як правило, суб’єкти застосовують різноманітні ресурси комплексно, особливо це стосується держави, що володіє всіма їхніми видами.

Таким чином, *ресурси в широкому розумінні* – це все те, що індивід або група можуть використовувати для впливу на інших. Однак таке трактування є загальним і не дає змоги диференціювати різні елементи політики (суб’єкт, об’єкт, засоби), оскільки в цьому випадку ресурсами є всі чинники, здатні на неї вплинути: власні якості суб’єкта, властивості об’єкта, ситуація, в якій перебуває суб’єкт, матеріальні та інші засоби впливу. За такого розуміння ресурсів втрачається їхня специфіка як самостійної, зазвичай матеріалізованої ланки моделі державної політики. Тому доцільним буде більш *вузьке трактування ресурсів*, їх розуміння як усіх затрат, необхідних для творення політики.

Донедавна аналітики політики оперували лише правовими, монетарними й людськими ресурсами. Однак останнім часом політологи розглядають також як ресурси учасників політики, ресурси більшості й примусу, а соціологи вважають такими ресурси часу й довіри, організаційний та інформаційний (когнітивний) ресурси [3, с. 196]. Зокрема, за Е.Тоффлером, “знання, у силу

своїх переваг – нескінченності, загальнодоступності, демократичності, – підпорядкували силу й багатство і стали визначальним чинником функціонування влади” [4, с. 13]. У процесі суспільного розвитку традиційні ресурси влади – сила і багатство – втрачають вплив, хоча і не зникають повністю. Істинну ж владу здобувають знання й володіння інформацією. Звичайно, далеко не в усіх країнах знання та інформація мають пріоритет над економічними, соціальними і силовими ресурсами. Однак тенденція підвищення значущості культурно-інформаційних ресурсів як джерела влади в сучасному світі виявляється досить чітко [2, с. 110].

Наділення учасників політики різними ресурсами, їх застосування, поєднання, заміна одних іншими можуть відчутно впливати на процеси, результати та наслідки політики. При цьому відносний вплив різних ресурсів може змінюватися від однієї політики до іншої. З урахуванням цього розподіл та управління ресурсами мають розглядатися як рішення стосовно політики.

Надалі будемо розрізняти десять видів ресурсів, які учасники політики можуть використати (чи ні) у процесі вироблення політики (рис. 5.2). В основу наведеної класифікації покладено типологію М.Крозье та Е.Фрідберга [5], уточнену П.Кньопфелем [6].

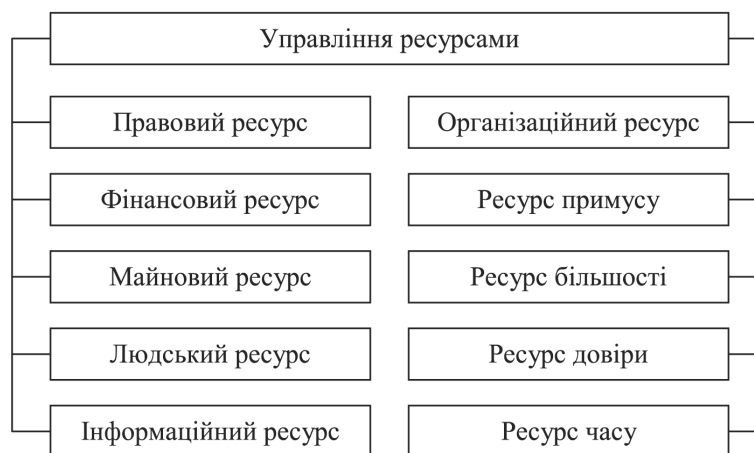


Рис. 5.2. Класифікація ресурсів політики

На різних етапах циклу політики ці ресурси нерівномірно розподіляються між її творцями, хоча залишаються доступними для всіх завдяки їх публічному статусові. Наприклад, навіть якщо апріорі правовий ресурс належить насамперед до ресурсів політиків, право на доступ до правосуддя, що надане законом будь-якому громадянину, становитиме для нього також ресурс правового характеру.

1. Правові ресурси

Право, яке, на відміну від інших ресурсів, перебуває в розпорядженні творців політики, є переважним джерелом узаконення будь-яких рішень сто-

совно неї. За відсутності цього ресурсу у вигляді законодавчої (нормативної) бази будь-які рішення можуть бути опротестовані (чи скасовані) рішенням судів. Право відіграє визначальну роль серед інших ресурсів, оскільки нормативно обґрунтовує політико-адміністративні програми, організовує як зміст (визначення завдань та правил поведінки груп інтересів), так і вибір інших ресурсів (фінансових, людських, силових, організаційних). Забезпечення різних учасників політики правовим ресурсом визначене сукупністю норм конституційного, адміністративного, кримінального та іншого права, прийнятими органами законодавчої й виконавчої влади. У демократичних країнах до створення цього ресурсу залучено всіх учасників процесу політики.

Попри високий рівень об'єктивності, право потребує діяльності з відтворення та управління. Як і інші ресурси, право може втратити цінність або навіть законність. Наприклад, якщо воно використовується занадто інтенсивно або матиме місце зловживання ним, право взагалі не братимуть до уваги. Непоодинокими також є випадки, коли норми законодавства залишаються на папері, не будучи забезпечені у своєму виконанні актами впровадження, а також можливістю звернення до суду в разі порушення відповідних норм.

Суворі вимоги до управління правом, що, серед іншого, встановлюються конституційними нормами, можуть суперечити необхідності гнучкого поєднання з іншими ресурсами. На практиці монетарний ресурс чи ресурс довіри часто замінює право: публічні дійові особи інколи обговорюють фінансові компенсації або позазаконні договірні врегулювання суперечок, щоб тимчасово усунути недолік "правового" ресурсу.

2. Фінансові ресурси

Фінансовий (монетарний) ресурс є одним із найбільш очевидних ресурсів. Його мобілізують не лише під час впровадження політики розподілу чи перерозподілу, а й регулятивної чи засновницької. Неможливо успішно впроваджувати державну політику без фінансування, що дає змогу сплачувати заробітну плату працівникам, платити за приміщення, матеріальне оснащення офісу тощо. Це однаково стосується всіх учасників політики й представників груп інтересів. Крім цього, учасники політики передають низку непрофільних функцій в управління професійним підрядникам, закупаючи в них техніко-економічні обґрунтування, аналітичні рекомендації, експертизи та інші послуги.

Забезпечення фінансовими ресурсами учасників політики є важливим політичним актом, в якому постійно й визначено бере участь законодавча влада, приймаючи бюджетні рішення. Однак бюджетні статті лише частково відображають політику, її результати й наслідки, оскільки класифікуються за видами витрат та адміністративними утвореннями. Бюджетний процес у більшості країн не є гнучким і не дає змоги управляти монетарним забезпеченням політики, поєднуючи для її впровадження ресурси різних бюджетних статей. Тому прихильники Нового державного управління пропонують замінити його договорами про надання послуг і багаторічними бюджетними кредитами, визначеними способом *ad hoc* для кожного виду політики [7]. Крім того, у багатьох

випадках законодавча влада більше цікавиться способом використання фінансових ресурсів, ніж кінцевою метою витрат (метою політики). Таким чином, попри простий спосіб вимірювання, можливість обміну чи заміни на інші види, монетарний ресурс є найбільш нерівномірно розподіленим серед учасників політики.

Традиційно стимулювання здійснюють шляхом прийняття й упровадження державних (загальнонаціональних), регіональних і місцевих цільових програм, кожна з цих яких передбачає певний обсяг фінансового забезпечення, або застосуванням пільгових фінансових режимів до окремих груп інтересів (наприклад аграріїв).

3. Майнові ресурси

Майновий ресурс охоплює все майно, що є в розпорядженні учасників політики та груп інтересів. За радянських часів держава була власником та здійснювала управління всім майновим ресурсом, що давало змогу впроваджувати політику на підприємствах, що нею прямо контролювалися. Проте хвиля надмірної лібералізації та приватизації, що прокотилася Україною в 1990-х рр., призвела до втрати державою ключових позицій, зокрема на ринку нафтопродуктів, спричинила загострення економічних, соціальних та екологічних проблем і ускладнила впровадження політики стосовно нього.

Від початку приватизації змінено форму власності понад 100 тис. об'єктів. Процес реформування власності здійснювався головним чином шляхом викупу та продажу на аукціоні. Вартість основних засобів роздержавленого сектору економіки становить 34% від вартості основних засобів усіх підприємств та організацій України. Водночас за обсягами виробництва реформовані підприємства переважають над підприємствами державної та комунальної форм власності майже втричі [8, с. 95]. Разом з тим у системі майнових відносин залишається низка невирішених проблем. Ідеться насамперед про ненадійний захист прав власника, у тому числі держави, від ризиків втрати контролю над власністю. Незахищеними залишаються права кредиторів та акціонерів, зокрема міноритарних, особливо в питаннях, що стосуються ризиків втрати контролю над власністю через несумлінне застосування процедур примусової реалізації майна й банкрутства. Відсутність чіткого законодавчого врегулювання прав на об'єкти інтелектуальної власності, створені за рахунок коштів державного бюджету та державних цільових фондів, позначається на правовідносинах між роботодавцем і працівником у питаннях “службових” об'єктів інтелектуальної власності, гарантії захисту матеріальних інтересів винахідників. Як результат, відносини власності реалізуються на “тіньовий” основі та є найбільш корумпованими.

Ситуацію, що склалася, можна пояснити відсутністю чіткої стратегії приватизації: остання не використовується як вагомий інструмент інвестування національної економіки, а має суто фіскальний характер. Надходження коштів від приватизації до державного бюджету залишається головним аргументом під час формування переліку підприємств, що підлягають приватизації. Не-

обґрунтовано великим залишається перелік підприємств та об'єктів, приватизацію яких заборонено.

При цьому майновий ресурс не обмежується матеріальними засобами. До складу цього ресурсу входять також усі види підтримки зовнішнього зв'язку між виробниками, аналітиками політики, зацікавленими органами влади та групами інтересів (наприклад системи індивідуальної й колективної телекомунікації чи адміністративні будівлі, що надають “виробничий простір” для зв'язків між працівниками адміністративного органу). Телекомунікаційне обладнання адміністративних будівель стає все складнішим, а управління ним як ресурсом – усе важливішим, оскільки численні адміністративні акти повинні сьогодні супроводжуватися обов'язковим поясненням, а політичні впливи – переконанням. Відсутність чи нестача майнового ресурсу та зв'язків, які він робить можливими, здатна, зокрема під час кризи, поставити під сумнів політику в цілому (наприклад неспроможність виконавчої влади через відсутність стабілізаційного запасу бензину й дизельного палива стримати зростання цін на нафтопродукти внаслідок ажіотажного попиту на них), попри наявність у розпорядженні держави інформаційного (когнітивного) та силового ресурсів (ресурсу примусу).

4. Людські ресурси

Людський ресурс визначається здатністю прийому на роботу й підготовкою кадрів. За М.Крозье та Е.Фрідбергом, це один з чотирьох ресурсів, що є в розпорядженні організацій для забезпечення їх повноважень (трьома іншими є оволодіння відносинами із зовнішнім середовищем, засобами зв'язку та використання організаційних норм) [5].

Учасники політики розвивають характерну для їхньої діяльності риторичу, спираючись на поняття відповідної сфери втручання. Для цього вони повинні мати спеціальну професійну підготовку. У процесі управління людськими ресурсами важливо, щоб жоден учасник політики не був виключений з процесу розвитку та застосування професійних мовних середовищ. Організація постійних курсів з підвищення кваліфікації із залученням представників органів державного управління, економічного сектору, професійних та наукових організацій є особливо важливим у галузях із високим рівнем технічності, зокрема паливно-енергетичній. При цьому зміст програм підвищення кваліфікації має будуватися на глибокому вивченні потреб у фаховому вдосконаленні різних категорій керівних працівників. Важливо запровадити підвищення кваліфікації новопризначених керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій, посади яких належать до I–II номенклатурних груп, а також до відповідного кадрового резерву.

Тісний зв'язок між ступенем підготовленості, необхідним для розроблення й впровадження політики та підготовкою персоналу, зумовив створення програм спеціальної підготовки. У Франції, зокрема, творців та аналітиків політики цілеспрямовано готують Вища політехнічна школа та її практичні

школи, Національна школа управління, Вища школа магістратури. Програма підготовки в цих школах є особливою, оскільки більшість викладачів є практиками з вищої державної адміністрації. В Україні також створено велику кількість спеціалізованих навчальних закладів, що готують майбутніх публічних політиків у різних сферах державної влади та управління. Так, вищі керівні кадри готують через систему післядипломної освіти, зокрема в Національній академії державного управління при Президентіві України.

На жаль, останніми роками відбувається відхід від сформованих у 1995–2001 рр. вимог до рівня професійної підготовки державних службовців. Життєво необхідні зміни в апараті управління не відбуваються. Через відсутність прозорості й демократичного контролю в призначеннях простежуються ознаки “кумівства” й “перетягування кадрів” (ротація керівників публічного й приватного секторів). Скорочення чисельності державних службовців, проведене в 2009–2010 рр., не збільшило віддачу від діяльності апарату державного управління, оскільки не супроводжувалося визначенням реальної необхідності й напрямів змінення функцій і компетенції, форм та методів управління. Більше того, у діяльності багатьох органів державної влади, особливо після оновлення їх апарату на початку 2010 р., рівень компетентності впав, спостерігається неналежне ставлення державних службовців до своїх обов’язків, їхня неспроможність до аналізу, хоча останній має допомагати керівникові органу влади формувати дієву політику й вирішувати стратегічні завдання з реалізації урядових пріоритетів.

5. Інформаційні ресурси

Стосовно державної політики *інформація* – це технічні, соціальні, економічні й політичні знання про проблему, що розв’язується, потрібні для формування політики на всіх її етапах (визначення порядку денного, формулювання, проектування, упровадження політики, моніторинг, оцінювання результатів і наслідків). Оскільки інформація є базою для прийняття рішень, її потрібно розглядати як рідкісний ресурс. Важливою умовою при цьому є достовірність вхідних даних, оскільки в разі їх спотворення (особливо умисного) помилкові рішення є неминучими. Саме відсутністю достовірної й повної вхідної інформації багато в чому пояснюється неефективність радянської директивної економіки.

Перші зусилля в управлінні інформацією були зосереджені на введенні даних та їхньому перетворенні у вихідні (інформацію). Вони дали змогу створити системи управління базами даних (СУБД). При цьому власники таких систем вважали, що управляли інформаційним ресурсом. Проте у 1980-х рр. було усвідомлено, що інформаційний ресурс – це не лише інформація й засоби для її оброблення. Поняття “інформаційний ресурс” виявилось значно ширшим. Воно охоплює не лише СУБД, а комп’ютерні апаратні засоби; програмне забезпечення; фахівців, які розробляють інформаційні системи (системних програмістів, адміністраторів баз даних, фахівців зі створення комп’ютерних мереж) і використовують їх (аналітики політики); користувачів (творців та аналітиків політики різних рівнів); засоби підтримки (*facilities*); бази даних; засо-

би, що зберігають ресурси і, нарешті, технічні, соціальні, економічні й політичні знання (інформація) щодо проблеми, яка вирішується [9]. Коли учасники процесу політики намагаються використовувати інформацію для вироблення політики, вони мають розглядати кожний з цих елементів як рідкісний і коштовний ресурс.

Загалом *інформаційним* називають особливий вид ресурсу, заснований на ідеях і знаннях, утворений завдяки науково-технічній діяльності людей і поданий у формі, придатній для накопичення, реалізації й відтворення [10, с. 44]. Іноді його називають *когнітивним* (від лат. *cognitio* – пізнання, вивчення, усвідомлення), розуміючи під ним здатність людини до сприйняття й перероблення зовнішньої інформації.

Інформаційний ресурс має багато спільних рис з іншими ресурсами політики, а саме:

- його розроблення, відтворення й поширення необхідно планувати відповідно до потреб;
- затрати на його одержання й використання можна оцінити з економічної точки зору;
- потреби в ньому можуть і мають бути співвіднесені з можливостями їх задоволення як із внутрішніх, так і зовнішніх джерел.

Цей ресурс має низку особливостей. Зокрема, на відміну від інших (наприклад монетарних, майнових, часових), він є майже невичерпним. Із його використанням інформація не зникає, а змінює свою цінність. Із розвитком суспільства і збільшенням обсягу використання знань інтенсивність інформаційних потоків лише зростає. Застосування якісного інформаційного ресурсу замість застарілого, неповного, недостовірного може покращити використання інших ресурсів, докорінно змінивши результати й наслідки політики. Тому управління інформаційними ресурсами має визначальне значення на всіх етапах творення політики.

При цьому:

- для управління інформаційним ресурсом необхідно відповідне кадрове й технічне забезпечення, тобто спеціальна служба;
- інформація є засобом вирішення конкретних завдань. Оскільки сучасні технічні засоби дають можливість збирати необмежені масиви даних, необхідний контроль за їх одержанням і використанням, що базується на визначенні кількості інформації, достатньої для прийняття рішення стосовно політики;
- інформація як товар має свій життєвий цикл, проходячи етапи від створення до передачі на зберігання чи знищення. Уся інформація, незалежно від її форми, має періодично аналізуватися з точки зору збереження її цінності.

Сьогодні, внаслідок різкого зростання інтенсивності інформаційних потоків і комунікацій, інформація або розпорошується, або навпаки, надходить до творців політики в повному обсязі, і верхній рівень управління виявляється перевантаженим надмірною інформацією. Тому завдання управління інформаційним ресурсом (*Information resources management – IRM*) ускладнюється.

Відповідальність за це покладається не на технічних фахівців, а на всіх творців політики. Створюються інформаційні системи інформаційних ресурсів (Information Resources Information Systems), а на етапі стратегічного планування обов'язкова увага приділяється плануванню інформаційного ресурсу.

У процесі творення державної політики слід усвідомити, що концептуальні ресурси не менш важливі, ніж матеріальні; прийняття ефективних рішень потребує досконалого інформаційного ресурсу; інформаційне забезпечення є визначальним у системі прийняття рішень стосовно політики; керівники інформаційних підрозділів є керівниками вищого рівня; досягнення стратегічних цілей є неможливим без стратегічного планування інформаційного ресурсу.

Розроблення, відтворення й поширення інформаційного ресурсу вимагає все більших зусиль із впровадження та управління інформаційними системами, що потребує спеціальної підготовки користувачів. Такий стан справ суперечить постулату, що всі учасники політики повинні мати однаковий доступ до інформації. Проте ця проблема поступово вирішується завдяки [10, с. 48–49]:

- зростанню комп'ютерної грамотності. Від початку 1980-х рр. упроваджуються ефективні програми комп'ютерного навчання як у вищих, так і в середніх навчальних закладах, що сприяло загальному підвищенню рівня відповідної підготовки випускників. На всіх рівнях управління, особливо нижчих, з'являється все більше фахівців, обізнаних з комп'ютерними технологіями;

- затримці з виконанням робіт з інформаційного обслуговування. Ситуація стала критичною на початку 1980-х рр., коли потік запитів користувачів значно збільшився. Інформаційні служби не могли реагувати досить швидко, і кількість невиконаних робіт з інформаційного обслуговування накопичувалася. Це стимулювало кінцевого користувача до самостійного оброблення даних;

- зниженню вартості та збільшенню доступності апаратних засобів. Усі користувачі отримали змогу вільно купувати апаратні засоби;

- появі наперед створеного програмного забезпечення (prewritten software) для виконання основних обчислень і надання інформації для прийняття рішень. Готове програмне забезпечення покращило підтримку й полегшило його використання.

Поєднанням цих чинників пояснюється сплеск самостійного оброблення даних кінцевими користувачами (end-user computing – EUC). При цьому вони необов'язково беруть на себе загальну відповідальність за створення інформаційного ресурсу, проте в багатьох випадках розробляють його спільно з фахівцями. Отже, принцип EUC не означає, що в майбутньому зникне потреба в спеціалістах, які створюють інформаційні системи. Скоріше, вони більше, ніж раніше, займатимуться консультуванням творців та аналітиків політики.

6. Організаційні ресурси

Організаційний ресурс (інтерактивний, координаційний, ресурс взаємодії) визначити доволі важко. За своєю суттю він частково відповідає “використанню організаційних норм”, запропонованому М.Крозье та Е.Фрідбергом серед чотирьох ресурсів, що є в розпорядженні організацій для забезпечення їхніх

повноважень [5]. П.Кньопфель пропонує визначати організаційним ресурс, вибудований з окремих ознак учасників політики, адміністративних і соціальних структур, до яких вони належать, і мережі відносин між ними [6]. Якість цього ресурсу визначається здатністю учасників політики організувати взаємодію між собою й політико-адміністративними структурами та виробляти спільні уявлення про таку діяльність.

Організаційний ресурс змінюється залежно від характеристик кожного учасника політики та якості мережі, що їх пов'язує. При цьому структура, що є частиною організації вищого рівня, виступатиме як ресурс для останньої.

Різне цільове об'єднання ресурсів для досягнення певної мети може по-різному впливати на процес формування політики. Високий рівень взаємодії учасників політики дає змогу або зекономити інші ресурси (наприклад людські чи часові), або розширити їх (наприклад ресурс довіри).

Кожна організаційна одиниця, створена людьми, має такі ознаки:

- наявність власних ресурсів: монетарних, майнових, людських, інформаційних тощо;

- залежність від зовнішнього середовища (соціального, фізичного, економічного, політичного);

- горизонтальний поділ праці (виділення конкретних завдань). Для виконання кожного завдання створюються команди, здатні охопити всі аспекти проблеми, щоб виробити цілісний кінцевий продукт;

- вертикальний поділ праці, спрямований на координування роботи, тобто здійснення процесу управління. Основні організаційні одиниці зазвичай мають від трьох до п'яти ієрархічних рівнів (наприклад для центральних органів виконавчої влади – міністерства, служби (комітети) та агенції). Більша структуризація призводить до розмивання відповідальності, численних переходів матеріалів з однієї служби до іншої, ускладнення нагляду й контролю, втрати цілісності результатів політики тощо;

- необхідність управління;

- здійснення певних видів діяльності (політичної, виробничої, фінансової, інвестиційної, наукової тощо).

Таким чином, будь-яка організаційна одиниця характеризується наявністю в ній людини як активного ресурсу. Але іноді, попри високу якість, людський ресурс може бути настільки погано організованим, що не забезпечуватиме досягнення поставленої мети. Тому організаційний ресурс має розглядатися окремо як такий, що доповнює людський і вимагає своїх стратегій розвитку, які відрізняються від відповідних стратегій для людського ресурсу.

Протягом останніх років було започатковано активні перетворення організаційного ресурсу. Найпомітніші – зміни в структурі органів виконавчої влади, а також їх фактичний поділ за трьома основними функціями:

- правостановлюючими (здійснюють міністерства, що покликані формувати та реалізувати державну політику у відповідних сферах суспільного життя (секторах державного управління), займатися нормативно-правовим

регулюванням, координуванням і контролем діяльності підвідомчих їм служб і агентств);

- правозастосовними (служби, що здійснюють контроль і нагляд);
- наданням державних послуг та управління державним майном (агенції).

Реформування зумовлено тим, що існуюча в Україні система державного управління є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого існує державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ. Характерний для радянських часів метод реформування апарату управління шляхом його скорочення сьогодні не можна розглядати як ефективний. Потрібен системний підхід, що дає змогу визначати оптимальні для потреб України кількість та структуру органів влади. Проте розпочата перебудова супроводжується суттєвими внутрішніми ускладненнями, що помітно за численними змінами ще не усталеної структури.

7. Часові ресурси

Час – це безкоштовний ресурс, що не відновлюється й не відчувається, тому зазвичай витрачається бездумно. Більшість дослідників взагалі не розглядають його як окремий ресурс, хоча його важливість важко переоцінити. Дивно бачити, наскільки рідко розглядається це питання, тоді як нестача часу фігурує майже в усіх урядових і парламентських стосунках. Час є основним предметом конфліктів під час впровадження нової політики (кризові ситуації, зокрема сезонні, перехідні періоди, мораторії тощо). Легковажне ставлення до часу, що виділяється на творення політики, призводить до численних помилок на всіх її етапах.

Розподіл ресурсу часу серед учасників політики є нерівномірним. Нерідко творці політики ним спекулюють, зазначаючи, що діятимуть, тільки якщо почнуть діяти інші, тоді як аналітики зазвичай стикаються з “нестачею часу”.

Проте ряд дослідників вважає, що “нестачі часу” не існує – є неправильна його організація, що зумовлює нездатність учасників політики перебувати в потрібному місці в потрібний час, приймаючи правильні рішення [11; 12]. Зокрема, згідно з підходом Д.Аллена, слід управляти часом для виконання поточних завдань, проектів і календарних подій. Типовими підходами в управлінні часом є постановка пріоритетів, розподіл великих завдань і проектів на окремі дії й делегування їх виконання іншим людям відповідно до їхньої компетенції. До управління часом належать також методи впливу на мотивацію і контроль результатів.

Д.Ейзенхауер запропонував просту методику для визначення пріоритетів за допомогою формування переліку завдань за їх терміновістю й важливістю (див. табл. 5.1).

Великою популярністю в англomовному світі користується методика управління часом *Getting Things Done* (див. рис. 5.3), розроблена Д.Алленом [11], який виділяє в управлінні часом такі процеси: аналіз; моделювання стратегій з урахуванням проведеного аналізу; визначення й формулювання мети (цілей) чи ключового напрямку розвитку; розроблення плану досягнення поставлених цілей і виокремлення пріоритетних (першочергових) завдань для виконання;

реалізація – конкретні кроки й дії за наміченим планом досягнення мети; контроль досягнення мети, виконання планів, підбиття підсумків за результатами.

Таблиця 5.1

Матриця Ейзенхауера [12]

		Терміновість	
		не терміново	терміново
Важливість	важливо	Запланувати час на виконання завдання й виконати його особисто	Відразу виконати завдання особисто
	неважливо	Відкинути завдання	Делегувати виконання завдання компетентній особі

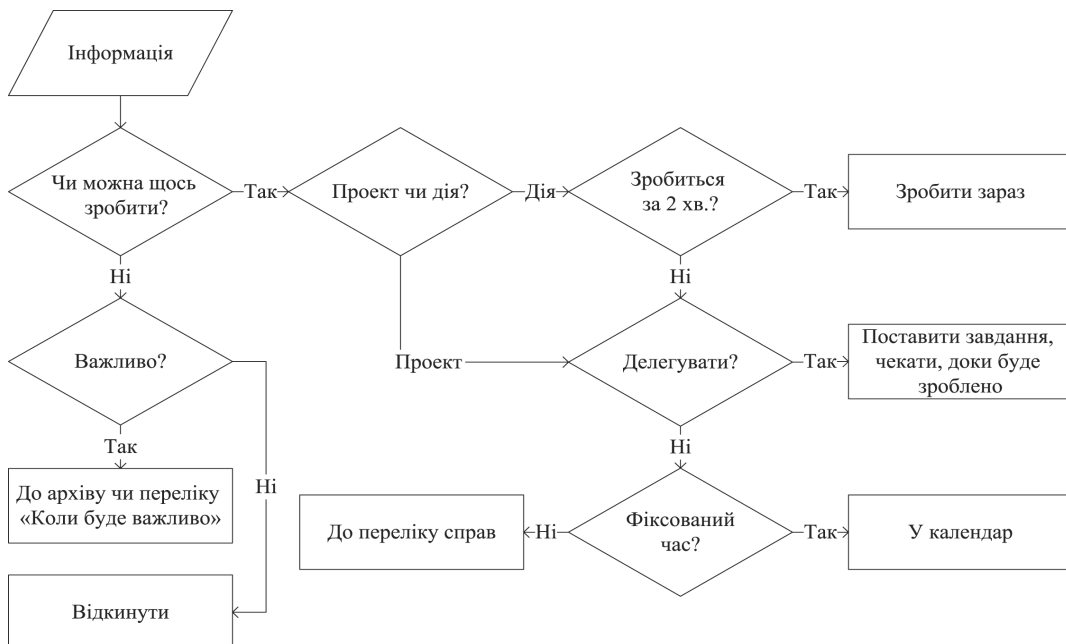


Рис. 5.3. Алгоритм управління часом за методикою *Getting Things Done*

У німецькомовному світі відомий метод Л.Зайверта [13]. Планувати час пропонується, використовуючи п'ять кроків, що відповідають першим літерам аббревіатури ALPEN: нотувати завдання та заплановані дії; оцінювати тривалість виконання кожної дії; включати в планування буферний час; приймати рішення; контролювати виконання кожної дії.

8. Ресурс довіри

У найзагальнішому випадку *ресурс довіри* – це здатність учасника політики до здобуття підтримки, а також до її надання [14]. Щоб дієво впроваджу-

вати будь-яку політику, необхідно досягти хоча б мінімального консенсусу між усіма групами інтересів щодо способів розроблення й суті майбутніх результатів політики. За його відсутності виникають конфлікти між учасниками політики й перешкоди на шляху її формування.

Ресурс довіри є найбільш нестійким та обмінюваним між учасниками політики при її впровадженні. Інакше кажучи, це або свого роду мастило, що полегшує обертання “управлінських шестерень”, або навпаки, чинник, що перешкоджає впровадженню політики. Його використання потребує від кожного творця політики певних комунікативних навичок, сили волі, гнучкості, твердості сприйняття в спілкуванні з іншими учасниками політики.

Оскільки особисті симпатії та антипатії, що є компонентом цього ресурсу, є неформалізованою категорією, проконтролювати його розподіл іноді проблематично. Він може виявитися “доступний не тому, бути використаний не так і не тими, тобто не так, як це мало б сенс, виходячи з користі справи” [14]. Учасник політики, що є власником цього ресурсу, наділений владою або підтримати політику, або перешкодити їй. Тому ресурс довіри іноді перетворюється на “адміністративний ресурс” – систему методів і засобів управління, що реалізують посадові особи й державні органи з метою, яка суперечить базовим принципам державного управління [15]. Попри це, для творців політики ресурс довіри не є тотожним законності, що визначає цілі й правила гри для них, але не формалізує умови розроблення рішень та їхню конкретну суть.

Класичний цикл формування політики не передбачав участь у прийнятті рішень стосовно неї всіх зацікавлених осіб. Держава гарантувала останнім лише право бути вислуханими. Проте в 1980-х рр., зокрема у сфері захисту споживачів, охорони довкілля тощо, держава визнала необхідність подвійного узаконення рішень стосовно політики – не лише владою (первинне узаконення), а й безпосередніми (групи-мішені) і опосередкованими (споживачі) отримувачами. Цей мінімальний консенсус став необхідним для уникнення судових позовів чи блокування рішень, яке важко контролювати.

Ресурс довіри є важливим і тому, що дає змогу економити інші ресурси (зокрема правовий, монетарний, часовий). На зміцнення цього ресурсу спрямовано законодавче закріплення права участі заінтересованої громадськості у внесенні пропозицій до проектів нормативно-правових актів, матеріалів про розміщення, будівництво й реконструкцію об’єктів, що можуть негативно впливати на стан довкілля, а також їхньої участі в публічних слуханнях чи відкритих засіданнях з питань впливу запланованої діяльності на довкілля на стадіях розміщення, проектування, будівництва і реконструкції таких об’єктів та в проведенні громадської екологічної експертизи. Ці процедури передбачають участь громадськості в ранніх етапах формування політики, що унеможлиблює блокування нею вже здійснюваної діяльності (“всі могли висловитися раніше”).

9. Ресурс примусу

Наявність *ресурсу примусу* (силового ресурсу), що має застережний і каральний вплив, традиційно вважають необхідною умовою та обов’язковим

резервом державної влади та управління. Проте управління ним є дуже складним. Його використання потребує підтримки більшості, за відсутності якої може бути втраченим ресурс довіри. З огляду на це, якщо не брати до уваги політику щодо безпеки та оборони, примус є ресурсом, який майже не використовують. Більшість демократичних країн розглядає його як крайній, віддаючи перевагу ресурсові довіри.

Проте навіть загроза використати силу може бути визначальною при впровадженні політики, що спирається на правові зобов'язання. Не слід нехтувати й законним примусом сил правопорядку у відповідь на протистояння з боку спеціальних груп інтересів.

Водночас для груп спеціальних інтересів сила може бути ресурсом, що дає змогу висловити глибоку незгоду. З практики сучасної України можна також навести багато прикладів використання сили з метою блокування чи захоплення майнового ресурсу, яким володіє той чи інший учасник політики.

10. Ресурс більшості

У будь-якій демократичній державі впровадження чи зміна політики потребує обов'язкового закріплення у формі законів чи інших рішень, затверджених парламентською більшістю або безпосередньо громадянами. Завдяки правовій базі, одержаній у такий спосіб, творці політики можуть спрямувати її до всіх громадян, а не до окремих особистостей чи соціальних груп. Проте ця база не є сталою. У кризові періоди (наприклад під час політичних протистоянь, коли довіра до сил, що перебувають при владі, падає) творці політики можуть втратити підтримку більшості. При цьому причини, що призводять до цього, часто є непередбачуваними.

Зокрема, політика може втратити прийнятність для більшості, якщо:

- результати її впровадження поставлено під сумнів через непередбачуваність наслідків;
- її наслідки суперечать поставленим цілям (втрата єдності політики);
- її впровадження має очевидні недоліки, що широко обговорюються, зокрема в засобах масової інформації;
- у сфері її втручання змінилися цінності чи поведінка людей;
- вона стає занадто політизованою, її змін постійно вимагає парламентська більшість.

Щоб запобігти втраті ресурсу більшості, творці політики мають здійснювати її постійне оцінювання й моніторинг; публічно пояснювати її, розкриваючи хибність тверджень опонентів; залучати символічні цінності, які сприймаються більшістю, або такі, що здатні зібрати нову більшість. Окреслення й повторення останніх сприяє стабілізації відносин, стимулюючи політичну підтримку впроваджуваної політики.

Іноді ресурс більшості дає можливість економити інші ресурси, що свідчить про його надзвичайну важливість. Творці політики, які користуються підтримкою більшості, можуть тимчасово (наприклад під час формулювання політики) обійтися без правового (відсутність законодавчої (нормативної) бази) чи інформаційного ресурсу (переконання замість попереднього дослідження

проблеми), ресурсу часу (здійснюючи директивні втручання) чи довіри (нехтування думкою певних соціальних груп чи груп спеціальних інтересів).

Висновок. Ресурси політики – це всі затрати, необхідні для її вироблення.

Наявність чи відсутність тих чи інших ресурсів відчутно впливає на продукти й наслідки державної політики. Найважливішими в цьому плані є правовий, фінансовий, майновий, людський, інформаційний ресурс та ресурс часу.

Під час вироблення державної політики концептуальні ресурси є не менш важливими, ніж матеріальні. Прийняття дієвих владних рішень вимагає досконалого інформаційного ресурсу; інформаційне забезпечення є визначальним у системі прийняття рішень.

Ресурс часу є основним предметом конфліктів під час впровадження нової політики. Легковажне ставлення до часу, що виділяється на творення політики, призводить до численних помилок на всіх його етапах.

Питання для самоконтролю

1. Що таке ресурси політики та як вони впливають на вирішення суспільних проблем?
2. Чому дотепер існує декілька класифікацій ресурсів політики?
3. Чому під час вироблення політики концептуальні ресурси є не менш важливими, ніж матеріальні?
4. Які проблеми існують сьогодні в розбудові людського ресурсу політики?
5. До 1980-х рр. вважалося, що інформаційний ресурс – це сукупність даних і засобів для їх оброблення. Проте зараз від такого уявлення відмовилися. Чому?
6. Чому, на Вашу думку, інформаційне забезпечення є визначальним у системі прийняття владних рішень?
7. Які перетворення організаційного ресурсу відбулися останнім часом в Україні? Оцініть ці зміни.
8. Наведіть приклади, коли владні рішення не враховували ресурс часу.
9. Чи може влада в демократичній державі не застосувати ресурс примусу?
10. За яких умов творці політики можуть тимчасово (наприклад під час формулювання політики) обійтися без правового чи інформаційного ресурсу, ресурсу часу чи довіри?

Список використаних джерел

1. *Ритцер Дж.* Современные социологические теории : пер. с англ. / Дж. Ритцер. – СПб. : Питер, 2002. – 688 с.
2. *Пугачев В. П.* Введение в политологию : [учеб. для студ. вузов] / В. П. Пугачев, А. И. Соловьев. – М. : Аспект-пресс, 2000. – 382 с.
3. *Марченко Г. И.* Имидж в политике / Г. И. Марченко, И. А. Носков. – М. : Владос, 1997. – 420 с.
4. *Тоффлер Э.* Метаморфозы власти = Powershift : Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century / Э. Тоффлер : пер. с англ. – М. : АСТ, 2004. – 672 с.

5. Crozier M. Actors and Systems. The Politics of Collective Action / Michel Crozier, Erhard Friedberg. – Chicago : The University of Chicago Press, 1980. – P. VII + 333.
6. Knoepfel P. Public policy analysis / Peter Knoepfel, Corrinne Larrue, Frederic Varone and Michael Hill. – Bristol : The Polity Press, 2007. – XVII + 317 p.
7. Mastronardi P. New Public Management in Staat und Recht [Text] / P. Mastronardi, K. Schedler. – Bern : Paul Haupt., 1998. – 354 p.
8. Рябцев Г. Л. Нефтепродукты в Украине: настоящее и будущее : монография / Г. Л. Рябцев, С. В. Сапегин, В. Э. Лир. – К. : Санспарель, 2008. – 280 с.
9. McLeon R. Management Information Systems [Text] / Raymond McLeon, Jr., George Schell. – Prentice Hall, Upper Sadie River, New Jersey 07458, 2001. – 478 p.
10. Ситник В. Ф. Системи підтримки прийняття рішень : навч. посіб. / В. Ф. Ситник. – К. : КНЕУ, 2004. – 614 с.
11. Аллен Д. Как привести дела в порядок. Искусство продуктивности без стресса = Getting Things Done: The Art of Stress-Free Productivity : пер. с англ. / Дэвид Аллен. – М. : Вильямс, 2007. – 368 с.
12. Матрица Эйзенхауэра [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://sixsigmaonline.ru/load/24-1-0-177> (дата обращения: 01.12.11).
13. Джей Р. Энциклопедия менеджера. Алгоритмы эффективной работы = Manager's Manual: Work at the Speed of Life : пер. с англ. / Рос Джей, Ричард Темплар. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2006. – 678 с.
14. Новиков О. Организационный ресурс руководителя. Предпосылки успеха или краха управленческих процессов [Электронный ресурс] / Олег Новиков. – Режим доступа : http://www.syntone.ru/library/index.php?section=article_syntone&item_id=1664 (дата обращения: 01.12.11).
15. Чуклинов А. Административный ресурс: проблемы управленческого метода [Электронный ресурс] / Андрей Чуклинов // Отечественные записки. – 2004. – № 2. – Режим доступа : <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=830> (дата обращения: 01.12.11).

6. ВЛАДНО-УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Розвиток сучасного українського суспільства на шляху демократичних перетворень передбачає створення ефективної і дійової системи влади, оптимізацію політико-адміністративної системи в напрямі забезпечення ефективної імплементації владно-управлінських рішень як інструменту реалізації державної політики, механізмів реалізації демократичних прав і свобод громадян. Фактично йдеться про передумови становлення й еволюції сучасної ефективної держави, спроможної до інноваційного розвитку і реалізації стратегічних завдань політичного управління.

Аналіз перспектив розвитку і напрямів досягнення визначених цілей державної політики варто проводити виходячи із порівняння таких якісних суспільних характеристик, як фактори раціоналізації політичної системи, ефективність політико-адміністративного управління, раціоналізація владних механізмів та інструментів реалізації владно-управлінських рішень, ефективних комунікацій влади і громадянського суспільства.

6.1. Концептуальні засади прийняття і реалізації владно-управлінських рішень як складової державної політики

Різноманітні аспекти змісту і векторів становлення й розвитку ефективної держави, механізмів реалізації владно-управлінських рішень в аспекті вдосконалення системи політико-адміністративного управління, підвищення ефективності механізмів реалізації державної політики, модернізаційних перетворень у контексті розвитку сучасних суспільств є предметом аналізу зарубіжних і вітчизняних учених.

Надзвичайну важливість управлінських рішень в управлінському процесі відмічав Дж.Гордон, який підкреслював, що ухвалення рішень є основою як державного управління, так і всієї організованої людської поведінки. Адже рішення, які приймаються на державному рівні, зачіпають інтереси всього суспільства загалом, а відтак, помилки на етапі їх ухвалення можуть обернутися великими моральними і матеріальними втратами [1, с. 283–284].

Наприклад, неправильне визначення цілей на стадії бюджетного планування, невміння виділити серед них головні і другорядні не сприяє раціональному розподілу державних ресурсів, урахуванню першочергових потреб та пріоритетів під час виконання бюджету, а громадяни як платники податків, зі свого боку, не отримують навіть мінімуму гарантованих державною медичних, освітніх, соціальних та інших послуг.

Завданням органів державної влади є прийняття рішень відносно цілей, функцій, завдань, складу виконавців, термінів виконання, організаційно-фінансового, матеріально-технічного забезпечення тощо, що загалом становить сутність та зміст державної політики.

Відповідно, аналіз концептуальних підвалин механізму прийняття і реалізації владно-управлінських рішень є актуальним завданням удосконалення їх як інструменту державної політики в сучасних умовах державотворення в Україні відповідно до обраної європейської моделі розвитку Української держави.

Найбільш популярними є підходи до аналізу владно-управлінських рішень у площині вузького та широкого трактувань. З точки зору широкого розгляду управлінського рішення його змістові характеристики збігаються з поняттям управління як виду суспільної діяльності (М.Мескон, Ф.Хедоури, Г.Саймон, М.Альберт, Г.Атаманчук, Б.Лазарев). В основі такого погляду – розуміння самого управління як процесу прийняття й реалізації управлінських рішень, досягнення визначених цілей розвитку і реалізації завдань державної політики.

Але наприкінці ХХ ст. набувають популярності більш вузькі підходи, відповідно до яких основна увага науковців зосереджується на технології прийняття управлінських рішень і факторах впливу, які цей процес супроводжують.

У цей період надзвичайно популярними стають ситуаційний і системний підходи, відповідно до яких набуває великої ваги наявність фактора постійних змін в організаційному середовищі, а відтак, процес прийняття і реалізації владно-управлінських рішень повинен чітко реагувати на виклики зовнішнього і зміни внутрішнього середовища (Е.Тоффлер, Т.Парсонс, Й.Кхол, Г.Саймон, Р.Маклер, К.Гьюлік і Д.Урвік).

У цьому аспекті основною особливістю підходів до формування моделей і механізмів прийняття рішень, які формуються наприкінці ХХ ст., є вже не тільки процесуальний підхід, який, як правило, зводиться до аналізу традиційних функцій управлінських рішень у процесі реалізації управлінського циклу та типологізації структурних напрямів теорії прийняття управлінських рішень, а основна увага приділяється інтеракціям між формальними і неформальними агентами прийняття рішень (Ч.Ліндблом), у цілому аналізу структурного, “статичного” виміру процесу прийняття рішень.

Популярним у цей період стає погляд, відповідно до якого системно-структурний підхід є більш ефективним і перспективним, на відміну від принципів раціоналізованого дослідження, у межах яких аналіз політико-управлінських систем перебуває в найбільш занедбаному стані (I.Gordon, J.Lewis, K.Young).

Варто підкреслити, що в сучасній науці державного управління питання владно-управлінських рішень розглядаються в контексті взаємообумовлених понять, до яких належать *управлінські рішення, державно-управлінські рішення, владні рішення, політичні рішення, адміністративні рішення*. Іноді предметна площина цих понять перетинається і виникає термінологічна плутанина, тому важливо проаналізувати їх більш детально.

Оскільки влада є природним соціальним явищем, яке виникло до появи перших державних утворень, не слід звужувати її розуміння, ототожнюючи лише з державною, яка, хоч і справляє ключовий вплив на перебіг державно-управлінських процесів у сучасному суспільстві, але співвідноситься із поняттям влади як часткове та загальне.

Проаналізуємо основні поняття, які є в площині розгляду владно-управлінського рішення і часто мають спільну суб'єкт-об'єктну зону перетину.

Найбільш широким є поняття “*управлінське рішення*”, змістові характеристики якого зводяться до таких теоретико-методологічних складових.

У найбільш загальному вигляді управлінське рішення розглядається як “результат вибору суб'єктом управління способу дій, спрямованих на вирішення поставленого завдання в існуючій чи спроектованій ситуації” [2, с. 50], “результат системної діяльності людей і продукт когнітивної (опосередкованої пізнавальними факторами), емоційної, вольової, мотиваційної природи – синтезу психічних процесів, які мають вихідну регулятивну спрямованість” [3, с. 22], а також як “тим чи іншим способом зафіксований вибір цілі та способів її досягнення, установлення, обов'язкове до виконання”, “свідомо розроблена та прийнята в установленому порядку програма дій, спрямована на досягнення постановленої мети” [4, с. 350].

У контексті парадигми менеджменту в організаціях управлінське рішення виступає як “соціальний акт, який організовує і спрямовує в певне русло діяльність трудового колективу та виконує роль засобу, який сприяє досягненню мети, поставленої перед підприємством” [5, с. 481].

Розуміння управлінського рішення, більш наближеного до змістових характеристик владно-управлінського рішення, дає змогу розглядати його як акт, у якому в текстовій формі і логічно виражений вплив керуючих ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), необхідний для досягнення поставлених цілей, задоволення відповідних потреб або акт цілеспрямованого впливу на об'єкт управління, що характеризує конкретну управлінську ситуацію, підготовлений на основі варіантного аналізу і прийнятої у встановленому порядку оцінки, що має директивне значення, який містить постановку цілей і обґрунтування засобів їх реалізації та організовує практичну діяльність суб'єктів і об'єктів управління, спрямовану на досягнення вказаних цілей [18, с. 287].

Автори навчального посібника “Технологія прийняття управлінських рішень у державному управлінні та місцевому самоврядуванні” розглядають управлінське рішення як складову владного рішення, яке передбачає визначення суспільної ієрархії підпорядкування і має певні специфічні риси: всезагальність, системність, цілеспрямованість, ієрархічність, імперативність і аналогічність, а також виділяють чинники, які є критеріями прийняття політичних рішень, – психологічний, мікросуспільний, організаційний, математичний, кібернетичний, кризовий та макросуспільний [6, с. 49–50].

Але, на наш погляд, найбільш правильне трактування управлінського рішення в контексті означеної проблеми наведено в Енциклопедичному словнику з державного управління, що розглядає його як основний результат діяльності суб'єкта управління, спрямованої на об'єкт управління з метою досягнення певних цілей, соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб)

на суспільну систему (керовані об'єкти), необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні [7, с. 722].

Наступне поняття, що є одним із складових у характеристиці владно-управлінських рішень, – це “*владне рішення*”, суб'єктне поле якого може різнитися від вищого рівня влади – державної до влади окремих соціальних суб'єктів (соціальних груп, особистостей) і може бути пов'язане з організаціями, які не мають відношення до політики взагалі (влада релігії, влада керівника в організаціях, влада батька в родині).

Але більш прийнятним є поняття влади, пов'язане з політикою. У такому разі йдеться про владні рішення, які пов'язані з політичною владою, і в цьому контексті владне рішення розглядається як результат взаємодії суб'єктів прийняття рішення, таких як органи державної влади та місцевого самоврядування, експерти, громадяни.

Змістові характеристики владного рішення доцільно розглядати виходячи із складових елементів, які враховують технологію його прийняття: оцінка співвідношення політичних сил, комунікативного супроводу їхньої діяльності та формування на цих засадах принципів прийняття політичного рішення; аналіз альтернатив, які витікають як із сукупності політичних сил, так і з кожної політичної ланки – у тому числі й комунікативної, – у ланцюгу співвідношення політичних сил; урахування реальних протиріч, збігу інтересів і визначення на цих засадах паритетів при прийнятті владного рішення та можливого комунікативного супроводу; визначення союзників та поділ із ними комунікативних інтересів; визначення характеру і змісту компромісів, які є можливими в ім'я прийняття рішення, і комунікативного обґрунтування подібної стратегії; визначення оптимальних форм прийняття рішення та їх оприлюднення; урахування політичної лінії у владному рішенні та її комунікативне підтвердження; використання всіх реальних спроможностей для реалізації рішення – зокрема і комунікативних; здійснення необхідних кроків – передусім комунікативних – для доведення владного рішення до всіх об'єктів управління [8, с. 44].

Близьким до поняття “*владне рішення*” є поняття “*політико-управлінського рішення*” і “*політичного рішення*”. *Політико-управлінське рішення* в науковій літературі переважно розглядається як тип публічно-державних рішень, “які характеризуються, по-перше, формулюванням загальних завдань, де виражені базові цінності та корінні інтереси основних соціальних груп і політичних акторів; по-друге, відтворенням (змінюю) нормативних та інституціональних параметрів суспільно-політичного порядку; по-третє, регулюванням та розподілом ключових суспільних ресурсів” [9, с. 43].

Наприкінці ХХ ст. у проблематиці прийняття владно-управлінських рішень було сформовано низку методологічних підходів, відповідно до яких виникають концептуальні моделі політичних рішень.

До першої групи таких підходів можна віднести концепції “обмеженої раціональності”, в основі яких виділяються базові когнітивні механізми, ра-

ціональне використання яких дасть змогу підвищити ефективність прийняття рішень (Г.Саймон), а основним суб'єктом прийняття рішень виступає державна організація як формальний ієрархічний соціальний інститут, об'єднаний спільними цілями.

Друга концепція пов'язана із мережевим підходом (П.Річардсон, Д.Ноук, М.Кастельс, Х.Хекло, Л.Сморгунов), основою якого є ідея, що в інформаційному суспільстві, в якому надзвичайно ускладнюються нові комунікативні технології, домінуючою стає саме ідея мережевої форми соціальної організації, яка виходить із того, що влада структури і соціально-функціональних взаємозв'язків у нових умовах розвитку інформації стає більш впливовою, ніж будь-які формати владних взаємовідносин.

Еволюція ідей соціальної психології та їх вплив на методологію аналізу прийняття й реалізації владно-управлінських рішень стимулює розвиток біхевіористського (поведінкового) підходу, в основі якого психологічні параметри особистостей, які приймають рішення, їх почуття, емоції, можлива ірраціональна поведінка, яка і впливає на процес прийняття політичних рішень, відповідно останній розглядається як такий, що безпосередньо залежить і обумовлений психологічними реакціями людської поведінки.

Таку модель можливо розглядати на трьох рівнях – мікро-, мезо- і макро-, в основі всіх підходів – взаємозв'язок особистісних інтересів, цінностей з інтересами держави і суспільства. Актори політичного процесу на різних етапах і рівнях, виходячи з власних потреб і очікувань, розробляють та впроваджують різні (мікро-, мезо-, макро-) стратегії, у процесі реалізації яких виникають ситуації вирішення. Відповідно, психологічні настанови і особисті якості суб'єкта політики, політичного лідера мають надзвичайно серйозний вплив на політичні рішення і механізм їх формування й реалізації [9, с. 86–87].

Субпроцес прийняття політичних рішень складається з таких етапів: *визначення пріоритетних проблем і формування політичного порядку денного* (збирання й аналіз попередньої інформації, необхідної для політичного рішення); *розробка і розгляд альтернативних варіантів політичного рішення суспільних проблем*, що зумовлено об'єктивною потребою вибору найкращого варіанта, тиском часто конкуруючих між собою різних груп інтересів; *остаточний вибір, формулювання і легітимація політичного рішення* – основний етап субпроцесу, який технологічно реалізується суб'єктами державного управління шляхом голосування або консенсусу, що набуває загальнообов'язкової форми для всіх громадян, які потрапляють у сферу його компетенції; *реалізація (впровадження у політичну практику) прийнятого управлінського рішення*, для чого державна адміністрація використовує комбіновані методи примусу і переконання, а також соціопсихологічні засоби, наприклад маніпулятивні технології, ситуативні вчинки і домовленості; *заключний етап – контроль за реалізацією рішення, зворотний зв'язок із його результатами*, сенс якого зводиться до зіставлення отриманих результатів із вихідною моделлю політичного рішення, планів, програм.

Це стосується всіх державно-управлінських та політичних рішень, наприклад виконання законодавчих ініціатив, які спрямовані на підтримку інституційного порядку в суспільстві, а також постанов органів виконавчої влади, які спрямовані на оперативний розподіл фінансових і матеріальних ресурсів згідно з бюджетними програмами і закладеними в них пропорціями.

Оригінальним є підхід до типологізації політичних рішень, розроблений польським науковцем Тадеушем Клементевичем, який у своїй праці “Процес прийняття політичних рішень” аналізує політичні рішення за двома основними критеріями – *суб’єктного і рівня інтеграції інтересів*.

Відповідно, *суб’єктами* є громадяни, офіційні представники громадян, представницька форма, активісти громадських груп, непередставницька форма. Рівні *інтеграції інтересів* представлені *центральним і локально-регіональним рівнями*.

До *центрального* рівня належать вибори в центральні органи, референдум і плебісцит (*суб’єкт – громадяни*); закони і постанови парламенту (*суб’єкт – офіційні представники громадян*); програми соціально-економічного розвитку (*суб’єкт – представницька форма*); рішення вищих органів партій, громадських об’єднань (*суб’єкт – активісти громадських груп*); політичні і соціальні угоди (*суб’єкт – непередставницька форма*).

До *локального* рівня відносять вибори до місцевих органів влади (*суб’єкт – громадяни*); зібрання і місцевий референдум мешканців (*суб’єкт – офіційні представники громадян*); місцеві програми соціально-економічного розвитку (*суб’єкт – представницька форма*); рішення про місцевий бюджет (*суб’єкт – активісти громадських груп*); проблемні рішення місцевих органів партій, громадських об’єднань (*суб’єкт – непередставницька форма*) [10, с. 352].

Відповідно, політичні рішення є усвідомленим вибором між усіма альтернативними варіантами рішень. Усе їх розмаїття може бути поділене на чотири типи: 1) закони і постанови вищих органів влади; 2) рішення місцевих органів влади; 3) рішення, прийняті безпосередньо громадянами; 4) рішення вищих органів політичних партій і громадських організацій.

Аналіз змістових характеристик *політичного рішення*, які переважають у його трактуванні в сучасній науковій літературі, зводяться до двох основних підходів у визначенні критеріїв та меж політичних рішень. За першим, більш “вузьким”, підходом до класу політичних рішень слід відносити лише ті рішення, які приймаються посадовими особами та колегіальними органами державної влади, які одночасно займаються підготовкою економічних, адміністративних та інших видів рішень. У рамках другого підходу до політичних відносять рішення не лише державних інституцій, а й політичних партій, груп тиску, які володіють значними ресурсами і впливають на політичний процес.

Останній підхід дає змогу розглядати політичні рішення як інструмент реалізації політичної влади, яка, як уже зазначалось, є ширшою за державну.

У цьому контексті політичні рішення можна ототожнювати з владно-управлінськими. Водночас державна влада є вищою формою політичної влади, відповідно низку державно-управлінських рішень можна вважати політичними.

Окремо підкреслюється рівень *політичного керівництва* як головного суб'єкта прийняття політичних рішень – рішення, які “приймаються вищими органами державної влади, посадовими особами – Президентом, Прем'єр-міністром, Головою Верховної Ради, міністрами, керівниками обласних державних адміністрацій з найбільш важливих суспільних проблем політичного керівництва. Вони є базовими, визначальними в ієрархії державно-управлінських рішень.

Але більшість учених схиляється до трактування політичного рішення як здійснюваного в колективній чи індивідуальній формі процесу визначення завдань політичної дії, етапів, способів їх досягнення, зв'язку з реалізацією влади, наміру або міри органів влади та офіційних осіб стосовно розв'язання певної суспільної проблеми в соціальній, економічній чи іншій сфері життя суспільства.

Рішення органів державної влади, як правило, закріплюється в правових актах, які мають юридичну силу та безпосередньо встановлюють загальні правила поведінки (правові норми будь-якої галузево-правової спрямованості), – законах та підзаконних нормативних актах. Саме тому ці рішення доцільно розглядати як окрему категорію владно-управлінських рішень. У спеціальній літературі з державного управління їх прийнято ідентифікувати як *державно-управлінські рішення*.

Відомий український учений В.Бакуменко, аналізуючи проблеми теорії, методології і практики формування *державно-управлінських рішень*, підкреслює, що важливою складовою процесу раціонального прийняття управлінських рішень є врахування людського фактора, оскільки сама участь людини в прийнятті рішень супроводжується завжди елементами ризику, невизначеності, ймовірності щодо вирішення завдань і цілей організації.

Відповідно, в управлінській науці сформувався науковий напрям, спрямований на підвищення ефективності організаційної цілісності, ефективності в досягненні визначених управлінських цілей і завдань організації, розвиток теорії прийняття й імплементації політико-управлінських рішень завдяки активізації людського чинника, підвищення ефективності людських ресурсів [11, с. 64].

Розглядаючи змістові характеристики державно-управлінських рішень, В.Бакуменко запропонував класифікувати їх за такими напрямками: 1) з проблем державного будівництва – призначення виборів парламенту, президента, органів місцевого самоврядування; розподіл повноважень між основними політичними гравцями – президентом, парламентом, кабінетом міністрів; визначення стратегічних цілей розвитку держави; утворення, реорганізація та ліквідація міністерств та інших органів влади; створення допоміжних, консультативних та дорадчих органів глави держави; розроблення засад місцевого самоврядування, забезпечення організації і діяльності органів державної влади, визначення і гарантії прав та свобод людини і громадянина; визначення засад утворення й діяльності політичних партій і громадських об'єднань, засобів масової інформації.

Аналізуючи процес прийняття рішень у державній політиці, необхідно пам'ятати, що для прийняття оптимального рішення є два основних прийоми його вибору з кількох альтернативних варіантів і винесення вердикту: консенсусне (згода всіх, коли інтереси учасників в основному збігаються і це схоже на альтернативи, які підтримуються всіма сторонами) або голосуванням, що дає змогу визначити пропорції між більшістю, меншістю і проміжними силами, що беруть участь у голосуванні [10, с. 353].

До основних ознак державно-управлінських рішень віднесено: спрямованість на розв'язання проблем державного рівня; прийняття вищими або центральними органами державної влади; належність до державно-управлінських відносин (є їх складовими елементами); оформлення у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів, політичних рішень (доктрини, стратегії, концепції, державна політика, державний бюджет), програмно-цільових документів (програм, проектів, сценаріїв, планів), організаційно-розпорядчих рішень (розпоряджень, доручень тощо); формування на їх основі державно-управлінських впливів; обов'язковість для виконання всіма передбаченими в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами державної влади; першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами [12, с. 26–27].

Окремо слід спинитись на ще одній особливості державно-управлінського рішення, яка наділяє останнє ознаками **джерела права**, породжує право та закріплює його в певних правових формах. При цьому джерелом права державно-управлінське рішення є не лише за формою свого документального закріплення (закон, указ, постанова, рішення, наказ, інструкція тощо), а й за своєю соціальною сутністю [4, с. 366].

Оригінальністю та творчим підходом відрізняється визначення державно-управлінського рішення, запропоноване Є.Охотським. На його думку, це “ідеальна модель майбутнього стану тієї чи іншої соціальної системи, через яку держава формулює своє уявлення про зміст, форму, бажаність, обов'язковість тієї чи іншої майбутньої соціальної зміни”. Мета державно-управлінського рішення – мобілізувати, організувати та зорієнтувати людей на практичне перетворення соціальної дійсності відповідно до раніше прийнятих політичних проектів та програм [4, с. 366].

Але, на нашу думку, найбільш вдало змістові характеристики державно-управлінських рішень наведені в Енциклопедичному словнику з державного управління, який характеризує їх як “акти соціального управління, за допомогою яких держава визначає підстави виникнення, зміни або припинення суспільних відносин, що регулюються”. Акцентується увага на бажаному впливі органів державної влади або відповідних посадових осіб на суспільну систему (об'єкт державного управління), необхідному для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні усім суспільством. Державно-управлінські рішення приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення й реалізації державних цілей, стратегій їх досягнення, основних функцій, державної політики, органі-

зації державної влади, а також розв'язання інших проблем державного рівня [7, с. 164–165].

Наведені визначення та специфічні ознаки державно-управлінських рішень дають змогу резюмувати, що в широкому розумінні ці рішення є втіленням державної волі в офіційно встановленій формі.

Окреслення типу рішення як державно-управлінського є підтвердженням його значимості, масштабності, належності до державно-управлінського механізму, спрямованості на розв'язання певних проблем суспільного розвитку на державному рівні.

Критерії ефективності прийняття й реалізації владно-управлінського рішення пов'язані з вибором оптимальної моделі з кількості запропонованих (відповідно концепції раціонального вибору), і рішення розглядається як результат діяльності, який прагне до ідеалу і має обов'язкове значення в межах певної компетенції, для чого органи влади потребують оптимальних засобів проведення його у життя [10, с. 349].

Але в практиці на рівні державного управління аналітична доцільність, як правило, поступається політичній. Це пов'язано з певними політичною, економічною і соціальною платформами тих сил, які прийшли до влади. Безумовно, що управлінське рішення, яке не відповідає програмам і ціннісним настановам таких сил, підтримуватися ними не буде [12, с. 14].

Іншою особливістю таких рішень є необхідність пошуку оптимальних варіантів розподілу ресурсів під час реалізації державної політики, що в сукупності з прагненням утримати владу суб'єктами прийняття владно-управлінських рішень є одним із чинників загострення політичної конкуренції, подекуди до масштабів політичного конфлікту.

В.Бакуменко пропонує окремо розглядати клас державно-управлінських рішень, які приймають вищі та центральні органи державної влади (їх керівники) з метою визначення та реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій держави, державної політики, організації державної влади, а також розв'язання інших проблем державного рівня. Дослідником визначено також місце державно-управлінських рішень у ланцюгу суспільної життєдіяльності: “держава – державна влада – державне управління – державно-управлінські відносини – державно-управлінські рішення – державно-управлінські впливи (дії) – суспільство” [12, с. 27].

Прикладом такого роду державно-управлінських рішень як інструменту реалізації державної політики у тій чи іншій сфері є розробка та прийняття державних цільових програм. Державні цільові програми є невід'ємною частиною системи державного управління та основним елементом програмно-цільового підходу до розв'язання проблем соціального й економічного розвитку країни. Вони дають змогу в комплексі виконувати складні завдання за рахунок забезпечення міжгалузевих і міжрегіональних зв'язків, координації діяльності органів виконавчої влади і місцевого самоврядування для розв'язання найгостріших проблем держави [13, с. 22].

Правовою основою розробки, затвердження й виконання державних цільових програм в Україні є Конституція України, закони України “Про державні цільові програми”, “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку”, а також Порядок розроблення та виконання державних цільових програм, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106.

Тож чинне законодавство визначає державну цільову програму як комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [13, с. 23].

Особливими рисами, що дають змогу відокремити державні цільові програми від інших програмних документів (галузеві, регіональні та інші місцеві програми, інвестиційні проекти тощо), є:

- затвердження Законом (загальнодержавні програми, які охоплюють усю територію держави або значну кількість її регіонів, мають довгостроковий період виконання і здійснюються центральними та місцевими органами виконавчої влади) або постановами уряду (інші державні цільові програми, спрямовані на розв’язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, а також проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки);

- міжгалузевий або міжрегіональний характер;
- заходи державних цільових програм здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та враховуються під час складення його проекту шляхом визначення головними розпорядниками бюджетних коштів обсягів видатків на їх реалізацію в складі бюджетних програм.

Державна цільова програма як програмний документ повинна містити такі основні розділи:

- 1) мета програми, яка має бути тісно пов’язана з проблемою, на розв’язання якої спрямована програма;

- 2) шляхи і способи розв’язання проблеми, обґрунтування оптимального варіанта розв’язання проблеми серед альтернативних варіантів;

- 3) завдання і заходи з визначенням строків виконання, виконавців та ресурсного забезпечення;

- 4) очікувані результати, ефективність програми – результативні показники, що передбачається досягти в результаті виконання програми;

- 5) обсяги та джерела фінансування – прогнозні обсяги, необхідні для фінансування завдань та заходів програми у розрізі джерел та з розподілом за роками;

- 6) паспорт програми, що містить загальні відомості про програму (назву програми, відомості про державного замовника, керівника та виконавців програми, строк виконання, прогнозні обсяги та джерела фінансування) [13, с. 23].

Результати аналізу чинного законодавства дають підстави припускати, що на початку поточного року коштом державного бюджету виконувалось понад 92 державні цільові програми, з них: соціальної спрямованості – 22 програми; економічної – 22; оборонної та правоохоронної – 15; екологічної та національно-культурної – 11; наукової та науково-технічної – 14 програм [13, с. 22].

Якщо владно-управлінські рішення пов'язані з реалізацією всіх видів соціальної влади, то державно-управлінські як їх особлива складова – із реалізацією саме державної влади, яка є вищою формою політичної влади.

Владно-управлінське рішення, як і управлінське у широкому сенсі – це раціональний вибір одного варіанта з кількох запропонованих можливих варіантів дії. Але саме владно-управлінське рішення передує політичним діям, спрямовуючи їх і визначаючи напрям розвитку суспільства. Завдяки прийняттю і формалізації владно-управлінських рішень відбувається перетворення політичних прагнень, вимог, уподобань різних груп суспільства, окремих політичних суб'єктів у площину їх матеріалізації і фактично є способом владно-управлінського впливу на суспільні процеси, розвиток суспільства і держави.

Владно-управлінські відносини є набагато ширшим поняттям, ніж взаємодія державно-владних структур і громадянського суспільства на макрорівні. Ідеться передусім про те, що до таких відносин залучаються члени окремого трудового колективу, політичних партій, громадських організацій, профспілок, інших формальних і неформальних об'єднань. Керівні функції при цьому виконують не посадові особи органів державної влади, а інші керівники відповідних рівнів (менеджери, директори, голови правлінь, лідери політичних партій тощо) шляхом прийняття владно-управлінських рішень та встановлення легітимних способів і механізмів забезпечення їх виконання підлеглими у відповідних організаціях.

У цьому контексті особливу увагу варто звернути на головну ознаку владно-управлінського рішення, яка відрізняє його від інших видів рішень взагалі. Це наділення суб'єкта, який приймає управлінське рішення, владними повноваженнями.

Первинними владними повноваженнями наділені органи державної влади та місцевого самоврядування. Саме через них державна влада визначає межі й обсяг владних повноважень інших суб'єктів – громадських організацій, публічних корпорацій тощо. Для останніх владні повноваження є другорядними, похідними від повноважень органів державної влади [14, с. 104–105].

У межах адміністративно-територіальних одиниць первинними суб'єктами владних повноважень є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Перші покликані здійснювати державну виконавчу владу та реалізацію державної політики на місцевому рівні, другі – владу територіальних громад у межах конституційних повноважень.

Керівники місцевих державних адміністрацій є суб'єктами прийняття відповідних державно-управлінських рішень у формі розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій та наказів керівників їх структурних підрозділів.

Правові акти місцевих державних адміністрацій повинні узгоджуватись із Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Владно-управлінські рішення органів місцевого самоврядування слід розглядати окремо від державно-управлінських, оскільки ці рішення стосуються реалізації особливого виду соціальної влади – влади територіальних громад сіл, селищ, міст, яка здійснюється як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси відповідних територіальних громад.

Владно-управлінські рішення, які приймаються в системі місцевого самоврядування, спрямовані на вирішення питань місцевого значення. У контексті Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” *ці рішення можна поділити на три групи:*

- рішення, які приймаються територіальними громадами сіл, селищ, міст як первинними суб’єктами місцевого самоврядування шляхом застосування основних інструментів прямого народовладдя – місцевих референдумів, ініціатив, відклику, публічних слухань, міських зібрань;

- рішення відповідних рад як представницьких органів місцевого самоврядування;

- рішення виконавчих органів відповідних рад, сільських, селищних та міських голів.

Реалізуючи на практиці суспільні (публічні) інтереси, суб’єкти владних повноважень формують державну або суспільну волю у формі правового рішення й адресують її іншим учасникам правовідносин – громадянам, організаціям, моделюючи поведінку останніх. А вони, своєю чергою, зобов’язані виконувати встановлені правила (приписи) [14, с. 101].

Тому *інша важлива ознака владно-управлінського рішення – словесно-документальне оформлення у вигляді правового акта, який є зовнішнім формальним вираженням волі держави або окремих осіб, наділених владними повноваженнями, і перетворює прийняте рішення в реальний управлінський вплив і тягне за собою юридичні наслідки.*

Таким чином, прийняття владно-управлінських рішень є компетенцією не лише держави в особі утворених нею органів та уповноважених посадових осіб, а й інших суб’єктів суспільно-політичних відносин, які одночасно є носіями ознак інших видів соціальної влади (крім державної) – трудових колективів, керівників підприємств, а також влади партій, рухів, громадських організацій тощо.

6.2. Суспільні аспекти владно-управлінських рішень

Владно-управлінські рішення мають бути спрямовані на забезпечення функціонування та ефективний розвиток усіх сфер життєдіяльності суспільства, розв’язання проблем, що виникають, і визначення шляхів удосконалення та розвитку. З огляду на це владно-управлінські рішення доцільно розглядати

крізь призму суспільних процесів та явищ, які вони зумовлюють, якими супроводжуються їх розробка, ухвалення та втілення, а також на які вони справляють вплив.

Суспільне ставлення. Ставлення більшості громадян до владно-управлінських рішень в умовах демократичного врядування є одним із визначальних чинників їх “ліквідності”. Справедливим буде зазначити, що ставлення громади до владних ухвал варто розглядати передусім відносно **резонансних** рішень, тобто таких, що *спричиняють реакцію значної кількості людей або широкий розголос у суспільстві щодо способу їх дії, потенційних наслідків чи обставин ухвалення*.

Ставлення визначається як “*невербальне (тобто безмовне) почуття з приводу конкретних подій та явищ політичного життя, яким мотивуються вчинки або поведінка*” [15, с. 294]. З огляду на це **суспільне ставлення** можна розглядати як *сукупність суджень і оцінок, які представляють синтезовану позицію соціуму*. У цьому контексті “суспільне ставлення” відповідає розумінню поняття “громадська думка”.

Теоретично можна припустити, що суспільне ставлення до владно-управлінських рішень має свої як негативні, так і позитивні прояви залежно від потужності громадської реакції на їх ухвалення, рівні яких розташовані на шкалі (рис. 6.1).

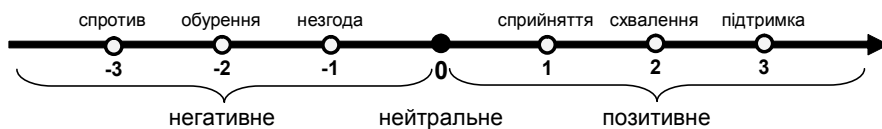


Рис. 6.1. Шкала суспільного ставлення до владно-управлінських рішень

Звісно, така класифікація ступенів суспільного ставлення до владно-управлінських рішень є умовною, оскільки її складники не мають проявів у чистому вигляді та повсюдно. Проте без їх усвідомлення неможливо визначити й осмислити їх специфіку.

Очевидно, що суспільні незгода, обурення та спротив владно-управлінським рішенням не сприяють їх ефективному втіленню. Натомість рішення, що відповідають очікуванням суспільства та ухвалені з дотриманням чинного законодавства, можуть вважатися легітимними та мають великий потенціал щодо успішності своєї імплементації. У цьому сенсі досить показовим є Закон України “Про санкції”, ухваленню якого передувало широке громадське обговорення необхідності створення механізму невідкладного реагування на існуючі та потенційні загрози національним інтересам та безпеці України, викликане зовнішньою агресією.

Отже, ступінь сприйняття суспільством владно-управлінських рішень визначає виправданість і своєчасність їх ухвалення та зумовлює ефективність упровадження.

Утім, урахування громадської думки під час ухвалення владно-управлінського рішення відносить його до категорії “політичного”, адже це є однією з характерних ознак останнього. Іншими рисами політичних рішень є: “високий ступінь організації інститутів із прийняття політичних рішень; раціональність; визначена процедура вироблення, прийняття та впровадження; системність; опора на цінності, які властиві даному суспільству” [16, с. 5].

Порушення чи недотримання цих характеристик забарвлює політичне рішення в негативні відтінки, надаючи йому ознак невдалого, недолугого чи навіть ганебного. Так, сумнозвісне розпорядження Кабінету Міністрів України “Питання укладання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їх державами-членами, з іншої сторони”, що призупинило процес підготовки до укладання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, та відмова тодішнього Президента України від підписання відповідного документа на саміті Євросоюзу у Вільнюсі в листопаді 2013 р. спричинили суспільне обурення і громадський спротив аж до повалення діючого режиму. Такі наслідки це владно-управлінське рішення мало через нехтування суб’єктом його ухвалення щонайменше двома зазначеними ознаками політичного рішення: урахуванням громадської думки та опори на цінності, властивими даному суспільству.

При цьому не слід цілком їх ототожнювати. Попри те, що суб’єкти ухвалення таких рішень наділені владно-управлінськими повноваженнями, варто пам’ятати, що ці органи формуються політичними силами, які мають власну політичну мету й завдання. І, як правило, чимало рішень, що ухвалюються передусім на центральному рівні, скеровані певною політичною доцільністю, мають відповідати політичним орієнтирам та задекларованим політичним цілям, спрямовані на угоду електорату, зрештою, на утримання державної влади.

Різновиди рішень з огляду на їх прояви в суспільстві. Комплекс суспільних аспектів владно-управлінських рішень охоплює їх так звані “популярські” й “непопулярні” категорії. Присутність у корені назв цих понять латинського “*populus*” – народ – як ключової ознаки їхньої детермінації свідчить про характеристику їх ознак з огляду на прояви в суспільстві таких ухвал.

На жаль, прагнення “подобатись” суспільству диктує намагання ухвалити **популярські** владно-управлінські рішення, що характеризуються *апелюванням до широкого загалу, “грою” на сподіваннях людей, їх довірливості, страхах, ресентиментах та декларацією “простих” і швидких способів подолання проблем.*

Однак варто зазначити, що не всі “правильні”, з огляду на доцільність, владно-управлінські рішення здобувають цілковите схвалення громади. Підтвердженням цієї тези слугують так звані **непопулярні** рішення, ухвалення яких спричиняє вірогідність їх суспільного несприйняття та, як наслідок, громадського обурення.

За умов демократичного врядування до них можна віднести *правомірні ухвали органів влади, що тимчасово в негативний спосіб зачіпають інтереси значної кількості громадян, проте вимушене введення їх у дію, спричинене необхідністю, зумовлює покращання ситуації у більш віддаленій перспективі.*

Непопулярні владно-управлінські рішення – це невід’ємний складник практично всіх реформ та антикризових заходів. Разом з тим ухвалення таких рішень – це свідчення здатності владного органу брати на себе відповідальність за стан справ, рішучості й сміливості щодо його покращення.

Прозорість як передумова суспільного ставлення. *Однією з ключових категорій у комплексі суспільних аспектів владно-управлінських рішень є “прозорість. Організація Об’єднаних Націй вважає прозорістю здатність вільного доступу громадськості до достовірної інформації про діяльність органів влади в політичній та економічній сферах, про відповідні рішення та процедури їх ухвалення й виконання [17, с. 18].*

Ступінь усвідомлення людьми мотивації та цілей ухвалення того чи іншого рішення, навіть непопулярного, зумовлює суспільні наслідки їх затвердження. Зрозумілість спонук щодо розробки та введення в дію владно-управлінських рішень за умов демократичного врядування забезпечує адекватне ставлення до них суспільства, стримування зростання соціальної напруги та, зрештою, консолідує громаду.

Надзвичайно показовим з точки зору суспільної реакції на владно-управлінські рішення стало пленарне засідання Верховної Ради України сьомого скликання 16 вересня 2014 р., під час якого було розглянуто та схвалено чотири резонансних законопроекти, три з яких ініційовані Президентом України П.Порошенком. Серед них закони України “Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони” та “Про очищення влади” (більш відомий як “закон про люстрацію”), що стали законодавчим утіленням людських сподівань з часів Революції Гідності, а отже, здобули цілковиту підтримку та схвалення народу України.

Громадська участь. Дослідження свідчать про більш вагому, ніж просто ставлення, роль суспільства в процесах, пов’язаних із розробкою, ухваленням та імплементацією владно-управлінських рішень. Громада відіграє свою роль на кожному з етапів процесу вироблення владного рішення: формулювання проблеми, створення проекту рішення, його обговорення та ухвалення, впровадження та оцінка результатів і корегування стратегії.

Практичним утіленням участі громади в зазначених процесах є діяльність інституцій громадянського суспільства та їхня взаємодія з органами влади. Оскільки громадянське суспільство є виразником настроїв як населення країни в цілому, так і окремих його класів, груп та верств, при цьому найсвідомішою й найактивнішою частиною суспільства, то саме його участь є “необхідним елементом не лише прийняття владного рішення, а й здійснення громадського контролю в умовах демократизації суспільства, зокрема вона: забезпечує легі-

тимність діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; підвищує якість владного рішення; сприяє розвитку громадянського суспільства, удосконаленню зв'язків між владою та інституціями громадянського суспільства; виступає ефективним антикорупційним засобом, забезпечує відкритість влади; мобілізує експертні ресурси, допомагає підтримувати високий ступінь активності громадян, мобілізувати їх" [18].

Зрозуміло, що не йдеться про підміну громадою функцій та повноважень влади. Суспільна участь передбачає передусім забезпечення ретельного громадського обговорення владно-управлінських рішень упродовж усього циклу їхнього ухвалення та реалізації: від визначення сутності проблеми, вивчення громадської думки, шляхів та етапів переведення рішення в практичну площину до оцінки наслідків рішення та трансформації політики. Участь громадянського суспільства в процесах вироблення, ухвалення та реалізації владно-управлінських рішень за умов демократичного врядування сприяє підвищенню їхньої ефективності та успішності, адже забезпечує:

- точну “прицільність” ухвал через краще розуміння владою проблем, потреб, запитів, інтересів і сподівань людей;
- формування громадської думки щодо рішень завдяки їх широкому суспільному обговоренню, прозорості їх розробки та затвердження;
- узгоджену позицію влади та суспільства з найбільш суперечливих питань унаслідок залучення широкого кола представників експертного середовища;
- підвищений рівень відповідальності за наслідки імплементації рішення через обопільну поруку влади та суспільства;
- гарантії коректної, правомірної, планомірної та цілковитої реалізації рішення, запобігання зловживанням завдяки застосуванню функції громадського контролю за перебігом його утілення;
- свідчення непорушності особистих прав громадян, упевненість у тому, що рішення ухвалене в інтересах суспільства.

Виходячи з цього серед основних **функцій громадянського суспільства** в процесах підготовки, ухвалення та реалізації владно-управлінських рішень слід зазначити:

- *представництво інтересів громади;*
- *посередництво між суспільством та владою;*
- *координацію взаємодії;*
- *контроль та моніторинг імплементації.*

До **форм громадської участі** в процесі вироблення владно-управлінських рішень належать:

- *голосування, референдуми та інші плебісцити;*
- *опитування громадської думки та фокус-групи;*
- *консультації, круглі столи та неформальні зустрічі;*
- *збори громадян;*
- *місцеві ініціативи, що дістали масову підтримку;*
- *громадські слухання;*

– діяльність політичних партій, громадських організацій та органів самоорганізації населення;

– дорадчі структури владних органів [18].

Зрозуміло, що передумовою громадських слухань як найбільш слухної форми взаємодії влади та суспільства, що дає змогу інформувати громаду, залучати експертів до обговорення та ухвалювати компромісні, взаємовигідні рішення, має бути активний розвиток громадянського суспільства [7] що, власне, спостерігається в Україні з кінця 2013 р. Події, що дістали історичну назву Революції Гідності, анексія Криму та військова агресія на Донбасі зумовили суттєве зростання впливовості громадянського суспільства України через підвищення його здатності до вирішення найважливіших проблем життєдіяльності та розвитку українського суспільства.

Характерною особливістю сучасного етапу розвитку громадянського суспільства стала його згуртованість навколо нагальних питань вітчизняного сьогодення та майбутнього, консолідація всіх його ланок на ґрунті збереження державної цілісності, забезпечення незалежності та поглиблення європейської інтеграції.

Найбільш показовою в цьому сенсі є волонтерська діяльність, що є невід'ємним складником громадянського суспільства. Її стрімкий розвиток за показниками кількості волонтерів та здійснюваної ними суспільно корисної роботи, зумовлений кризовими обставинами, у яких опинилась Україна, та суспільним прагненням якнайшвидшого їх подолання, свідчить про суттєву спроможність самоорганізації українського народу, зокрема провідної його частини – громадянського суспільства, про безальтернативність українського вибору на користь європейських цінностей верховенства права, демократії, прав та свобод людини.

У цьому сенсі варто звернути увагу на особливість суспільних аспектів владно-управлінських рішень як інструменту реалізації державної політики у сфері волонтерської діяльності з огляду на показовість розвитку волонтерства в Україні на сучасному етапі як індикатора зрілості суспільства, його готовності до само модернізації, спрямованої на досягнення європейської якості життя.

Становлення України як соціальної, правової та демократичної держави з відповідним типом врядування передбачає глибоке усвідомлення владою значущості волонтерства для набуття державою цих якостей, що має виявлятися у відповідних діях владних інституцій та владно-управлінських рішеннях.

Особливості волонтерської діяльності як прояву громадянської активності, а також ідентичність її мети з певними завданнями органів влади зумовлюють неминучість їхніх взаємовідносин, зокрема в процесі підготовки, затвердження та виконання владно-управлінських рішень. При цьому характер та якість цих стосунків можуть слугувати мірилом соціально-політичної зрілості суспільства та його готовності до подальшої модернізації. Цілком слушною є думка, що окреме рішення ще не є політикою, але їх сукупність (у межах стратегії) визначає напрям державної політики.

З огляду на це державну політику у сфері волонтерської діяльності (ДПСВД) варто визначити як комплекс владно-управлінських рішень, спрямованих на забезпечення життєдіяльності та розвитку волонтерської царини. Разом з тим кожна ухвала є елементом ДПСВД, що, за умов демократичного врядування, уводиться в дію з дотриманням спільної для всіх її складників демократичної процедури. Наведена нижче п'ятикомпонентна ітерація, що ґрунтується на теорії вироблення державної політики [19], демонструє роль волонтерської громадськості в процесах, пов'язаних із появою, набранням чинності та виконанням владно-управлінських рішень відповідного цільового спрямування.

Перший етап – ініціювання рішення. Він передбачає аналіз суспільної ситуації у сфері волонтерської діяльності, визначення проблем, формулювання цілі та узгодження з пріоритетами ДПСВД. Слід зазначити, що провідна роль на цьому етапі належить саме громадянському суспільству, до якого належить сфера волонтерської діяльності. Чітка та злагоджена діяльність з артикуляції основних потреб суспільства щодо провадження волонтерської діяльності та отримання волонтерської допомоги, а також адекватне їх донесення до органів влади – запорука ефективної ДПСВД завдяки ухваленню доречних владно-управлінських рішень.

Другий етап – формування, розробка рішення, який спрямований на узгодження інтересів, цілей і засобів їх досягнення. Для плідного виконання завдань цього етапу надзвичайно важливим є налагодження конструктивного діалогу між органами влади та волонтерським середовищем як основи для взаєморозуміння та взаємного прагнення поліпшення ситуації у сфері волонтерської діяльності.

Третій етап – легітимізація рішення, закріплення розробленої ухвали у нормативно-правовому акті. Завдання цього етапу перебувають у площині компетенції державних органів, але є логічним результатом зусиль волонтерської громади на першому етапі, її співпраці з владою на другому та спрямовані на розвиток державно-волонтерських взаємовідносин упродовж наступного етапу.

Четвертий етап – імплементація рішення, що має на меті вжиття відповідних заходів, спрямованих на виконання ухвали. Успішність цього етапу залежить від обопільної зацікавленості в ній як держави, так і суспільства, що проявляється в активності органів влади та суб'єктів волонтерської діяльності.

П'ятий етап – оцінка виконання рішення, спрямований на перевірку його ефективності та якості, наслідком чого має бути коригування упровадженої ДПСВД шляхом підготовки інших владно-управлінських рішень. Для об'єктивності до здійснення оцінки долучаються всі зацікавлені сторони та задіяні в ДПСВД суб'єкти, хоча вирішальне значення має думка суспільства, адже саме на нього спрямоване ухвалене рішення. Зрештою, результати п'ятого етапу сприяють визначенню проблем сфери волонтерської діяльності, забезпечують формулювання оновлених цілей та пріоритетів ДПСВД, що віднесено до завдань стадії ініціювання, зумовлюючи новий виток її циклу.

Таким чином, основними суспільними аспектами владно-управлінських рішень є ставлення громади до власне цих ухвал та процесів, пов'язаних з їх розробкою, запровадженням та дією, а також громадська участь у них.

Насправді обидва аспекти є цілком взаємопов'язаними та навіть взаємозумовленими, адже безпосередня активність суспільства, спрямована на появу тих чи інших владно-управлінських рішень, спричиняє відповідну позитивну реакцію на нього в соціумі, що виражається у сприйнятті, схваленні та підтримці. І навпаки, закритість влади, обмеженість участі громади в прийнятті важливих для неї ухвал викликає незгоду, обурення чи навіть спротив суспільства – негативні прояви народного ставлення не лише до самих рішень, а й до суб'єктів їхнього ухвалення в цілому. Тож ключовою передумовою ставлення людей до владно-управлінських рішень є прозорість обставин їх ухвалення.

Насамперед це стосується резонансних владно-управлінських рішень, основними різновидами яких є популістські та непопулярні ухвали. Розуміння наслідків застосування таких рішень забезпечує усвідомлення доцільності впровадження їх у дію. Проте роль громадськості щодо них полягає у формуванні адекватного ставлення суспільства до зазначених проявів владно-управлінської діяльності.

Разом з тим суспільна роль щодо владно-управлінських рішень в умовах демократії полягає в громадській участі в процесах їх розробки, ухвалення та втілення, що, власне, й забезпечує демократичність врядування. Громадська участь передбачає здійснення інституціями громадянського суспільства основних своїх функцій щодо представництва інтересів громади, посередництва між суспільством та владою, координації їхньої взаємодії, контролю та моніторингу виконання рішень.

Отже, опанування теоретичних засад суспільних аспектів владно-управлінських рішень забезпечує повноцінне розуміння принципів демократичного врядування, сприяє їхньому раціональному втіленню та зміцнює підвалини народовладдя в Україні.

Висновки. Основою формування сучасного суспільства є знання, орієнтація на саморозвиток людини, духовні цінності, пріоритетність інтересів особистості, її правового статусу, можливості реалізації власних потреб і суспільних інтересів. Важливою складовою змін є перерозподіл владних повноважень, коли адміністративні методи діяльності органів влади поступаються своїм впливом методам соціального партнерства, інформаційного впливу, механізмам суспільної саморегуляції, на основі яких формуються нові форми взаємодії, методи управління й регуляції суспільних відносин шляхом узгодження стратегічних пріоритетів і цілей розвитку держави з потребами, ментальністю та інтересами громадянського суспільства, отже, за таких умов і відбувається розширення суб'єктності прийняття й реалізації владно-управлінських рішень як інструменту реалізації державної політики у сучасному суспільстві.

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте поняття “управлінське рішення” та “владно-управлінське рішення”. Назвіть їх спільні та відмінні риси.
2. Визначте суспільні аспекти владно-управлінських рішень.
3. Які головні ознаки, притаманні владно-управлінським рішенням, відрізняють їх від інших видів рішень?
4. Проаналізуйте особливості поняття “політичне рішення” та його взаємозв’язок із владно-управлінським рішенням.
5. Охарактеризуйте поняття “суспільне ставлення до владно-управлінських рішень”.
6. У чому полягає особливість владно-управлінських рішень, які приймаються органами місцевого самоврядування? Чим відрізняються ці рішення від державно-управлінських?
7. Визначте сутність владних повноважень. Назвіть основних суб’єктів, які наділені первинними та похідними владними повноваженнями.
8. Визначте критерії класифікації державно-управлінських рішень та їх особливості.
9. Назвіть основні етапи процесу підготовки, прийняття й реалізації державно-управлінських рішень. Обґрунтуйте послідовність дій на кожному з цих етапів.
10. Які ступені суспільного ставлення до владно-управлінських рішень Вам відомі?
11. Як Ви розумієте поняття “популістські”, “непопулярні”, “резонансні” владно-управлінські рішення?
12. Що передбачає громадська участь у процесах розробки, ухвалення та імплементації владно-управлінського рішення?
13. Назвіть основні функції громадянського суспільства в процесах підготовки, ухвалення та реалізації владно-управлінських рішень.
14. Зазначте відомі Вам форми громадської участі в процесі вироблення владно-управлінських рішень.

Завдання для самостійної роботи

1. Проаналізуйте з огляду на суспільні аспекти владно-управлінських рішень Постанову Верховної Ради Української РСР “Про проголошення незалежності України” від 24 серпня 1991 р. № 1427-ХІІ та Акт проголошення незалежності України (режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>).
2. Наведіть практичні приклади колегіальних та одноособових державно-управлінських рішень, які приймаються в системі виконавчої влади та місцевого самоврядування.
3. Керуючись нормами Конституції України, законів України “Про державні цільові програми”, “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку”, вимогами Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабі-

нету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106, обґрунтуйте основні етапи та стадії розроблення і реалізації державної цільової програми. Назвіть основні фактори позитивного та негативного впливу на ефективність виконання державних цільових програм.

4. Наведіть приклади чинних або таких, що втратили чинність, владно-управлінських рішень органів виконавчої влади чи місцевого самоврядування, які можуть бути охарактеризовані як:

- 1) резонансні;
- 2) популістські;
- 3) непопулярні;
- 4) ухвалені з порушенням умов прозорості;
- 5) забезпечені позитивним суспільним ставленням.

Обґрунтуйте свій вибір.

5. Підготуйте повідомлення за однією із запропонованих тем:

1. Спільні ознаки та відмінності владно-управлінського та політичного рішень.

2. Значення громадської думки щодо владно-управлінських рішень та її роль у забезпеченні їх втілення.

3. Форми взаємодії влади та суспільства в процесах ухвалення владно-управлінських рішень.

4. Відмінні риси владно-управлінських рішень, ухвалених за умов демократичного й тоталітарного режимів.

5. “Ідеальне” з точки зору суспільства владно-управлінське рішення: фантастика чи реальність.

Список використаних джерел

1. *Малиновський В. Я.* Державне управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.

2. *Цюцюра С. В.* Теоретичні основи та сутність управлінських рішень. Моделі прийняття управлінських рішень / С. В. Цюцюра, О. В. Криворучко, М. І. Цюцюра // Упр. розвитком склад. систем. – 2012. – № 9. – С. 50–58.

3. *Колпаков В. М.* Теория и практика принятия управленческих решений / В. М. Колпаков. – К. : МАУП, 2004. – 504 с.

4. *Охотский Е. В.* Государственное управление в современной России : учеб.-метод. комплекс / Е. В. Охотский. – М. : МГИМО(У) МИД России, 2008. – 548 с.

5. *Осовська Г. В.* Основи менеджменту : підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / Г. В. Осовська, О. А. Осовський. – К. : Кондор, 2008. – 664 с.

6. *Лесечко М. Д.* Технологія прийняття управлінських рішень у державному управлінні та місцевому самоврядуванні : навч. посіб. / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис, Р. М. Рудніцька ; за наук. ред. проф. М. Д. Лесечка. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2003. – 454 с.

7. Енциклопедичний словник з державного управління [уклад. : Ю. Сурмін, В. Бакуменко, А. Михненко та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. *Фінклер Ю.* Структурні рішення влади: медіа та аудиторія / Ю. Фінклер // Теле- та радіожурналістика. – 2011. – Вип. 10. – С. 43–50.
9. *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений / А. А. Дегтярев. – М. : КДУ, 2004. – 416 с.
10. Категории политической науки : учебник / [А. Ю. Мельвиль, Т. А. Алексеева, К. П. Боришполец и др.]. – М. : РОССПЭН, 2002. – 656 с.
11. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
12. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
13. *Максименко В.* Державні цільові програми – інструмент системи державного управління. Реалії сьогодення / В. Максименко, М. Криниця // Фінансовий контроль. – 2014. – № 7 (102). – С. 22–28.
14. *Ткач Г.* Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісн. Львів. ун-ту. – 2009. – Вип. 49. – С. 101–105. – (Серія юридична).
15. *Горлач М. І.* Політологія: наука про політику : підручник [для студ. вищ. навч. закл.] / М. І. Горлач, В. Г. Кремень. – К. : Центр учб. л-ри, 2009. – 840 с.
16. *Олійник М. О.* Політичне рішення як складова взаємодії влади та суспільства: комунікативний аспект [Електронний ресурс] / М. О. Олійник // Політолог. зап. – 2013. – № 7. – 5 с. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_31.pdf
17. Public Sector Transparency and Accountability in Selected Arab Countries: Policies and Practices [Електронний ресурс] // United Nations Public Administration Network. – New York : United Nations, 2004. – 151 с. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021716.pdf>
18. *Драшкович А.* Політична участь громадян в процесі прийняття владних рішень [Електронний ресурс] / А. Драшкович. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Polzap_2013_7_28.pdf
19. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. / О. І. Валевський, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.

7. ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНІ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК ЧИННИКИ ПРОЦЕСУ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ДЕМОКРАТИЧНОГО УРЯДУВАННЯ

Серед багатьох принципів демократичного урядування на особливу увагу заслуговують ті, які презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління, зокрема громадської участі, свободи дій, правових гарантів та захисту тощо. Зрозуміло, що реалізація цих принципів неможлива без широкого залучення політичних і громадсько-політичних об'єднань громадян, за допомогою яких артикуються і агрегуються їх інтереси. В цьому контексті стає зрозумілою та роль, яку відіграють ці об'єднання у вирішенні завдання посилення взаємодії державної політики і демократичного урядування.

7.1. Громадсько-політичні об'єднання

Авторитетності й легітимності владі надають саме через її обмеження, через формальну регламентацію її прерогатив. Однією з форм такого обмеження є ліберальна традиція розрізнення держави та громадянського суспільства, заперечення втручання держави в приватне життя громадян.

Демократичне суспільство, яке залежить від ініціативи та залученості громадян у суспільно-політичні процеси, потребує активної громадської участі. Значення активного учасника суспільно-політичних процесів, властиве для становлення, зміцнення і збереження демократії, обґрунтували ще Г.Алмонд і С.Верба в роботі “Громадянська культура”. Демократична держава завжди покладесться на активну громадськість, постійну, поінформовану участь широкого кола своїх громадян у житті суспільства.

Громадські об'єднання вивчалися паралельно з розвитком знань про політичні партії. Починаючи із середньовіччя, мислителі намагалися розрізнити державу й суспільство. Уже в XVIII ст. Ш.Монтеск'є розглядає їх як окремі феномени. На початку XIX ст. цей підхід розвинув І.Кант і втілює у концепцію громадянського суспільства, що характеризується правовим статусом і свободою. Сприятливі умови для функціонування громадянського суспільства створюють принципи правової держави.

Поняття “громадськість” у XX ст. фігурує у габермасівському дослідженні структурних змін модерного суспільства “Структурні зміни громадськості”. Тема громадськості є важливим чинником його теорії комунікативної дії загалом. Провідна ідея інституції громадськості полягає в тому, щоб за допомогою медіуму публічного обговорення контролювати й легітимувати систему панування, а також консенсуально-дискусивно розв'язувати конфліктні ситуації. Цьому також відповідає ідея творення громадянського суспільства діяльними індивідами.

Громадянськість – активна свідомо діяльність громадян в інтересах суспільства, певної групи та себе самих. Знання та вміння використовувати адекватні інструменти взаємодії влади і громади та відповідальність за спільно ухвалені рішення. Існування громадянського суспільства стає можливим за

наявності вільних рівноправних особистостей, які мають право вільного асоціювання і відповідні політичні установки. Механізмом реалізації громадянськості виступає громадянська участь населення, через яку проявляється його здатність до самоорганізації і суспільного самоврядування.

Громадська праця людей проводиться в різних формах залежно від специфіки їх діяльності. Це і громадські організації, і політичні партії, а також громадські рухи.

Громадські організації – це масові об’єднання громадян, що виникають за їхньою ініціативою для реалізації довгострокових цілей, мають свій статут і характеризуються більш-менш чіткою структурою.

Найбільш поширеними різновидами громадських організацій у сучасному світі є: профспілки, організації інвалідів, ветеранські, жіночі, молодіжні, дитячі організації, наукові, технічні, культурно-просвітницькі, фізкультурно-спортивні та інші добровільні товариства, творчі спілки, різноманітні земляцтва, фонди, асоціації тощо.

Характерна їх ознака:

- документальне оформлення мети і завдань;
- організаційно-структурне забезпечення, що, власне, і відрізняє їх від громадських рухів.

Громадські рухи також мають масовий характер і створюються з певною метою. Однак це структурно не оформлені масові об’єднання громадян і організацій різних соціально-політичних орієнтацій, діяльність яких, як правило, має тимчасовий характер і найчастіше спрямована на виконання певних тактичних завдань, після чого вони або розпадаються, або консолідуються в нові політичні партії чи громадські організації. Механізмом реалізації громадянськості виступає громадянська участь населення, через яку проявляється його здатність до самоорганізації і суспільного самоврядування.

Основним різновидом громадських рухів нині є: політичні рухи (Народний рух на початковому етапі); демократичні (захист прав людини, антифашистські, антидиктаторські; антидискримінаційні); соціальні “локальні” рухи, так звані “нові соціальні рухи”.

Під новими громадськими рухами слід розуміти громадські об’єднання, що реагують на нові соціальні явища, – екологічні, релігійні, пацифістські рухи, жіночі об’єднання, громадські ініціативи за альтернативний спосіб життя, спілки споживачів тощо. Ці групи виступають проти “системи” (Габермас поділяє суспільну інтеграцію на “систему” та “життєвий світ”), оскільки вона колонізує, підкоряє собі “життєвий світ”. Проте ці рухи підтримують відновлення життєвого світу з його міжособистісними стосунками і висувають такі вимоги як, наприклад, “Назад, до природи!” на протипагу індустріалізму; “Назад, до батьківщини!” на протипагу космополітизму; “Назад, до родини!” на протипагу знеособленості соціальних систем.

Головне, що слід бачити в нових рухах, – **це чинник універсального громадського дискурсу, тобто чинник розв’язання суперечностей суспіль-**

ства на ґрунті мовної комунікації за допомогою консенсусу, який лежить у фундаменті життєвого світу. Отже, нові громадські рухи утворюють новий горизонт публічності, який сприяє подальшій корекції розвитку суспільства, не руйнуючи його фундаментальних інституцій – правової держави, приватної власності, ринкового господарства, тобто основ демократії [3, с. 186–209].

Сучасна проблема суспільного розвитку України полягає в тому, щоб відродити громадськість як інституцію, що легітимує й контролює владу, відродити відмінність і рівновагу між державою та громадянським суспільством. У період після піднесення громадських рухів необхідно суспільну енергію спрямувати у конструктивне русло, використовуючи легітимні способи взаємодії влади і громади.

Групи тиску – це громадські об’єднання, що прагнуть задоволення власних інтересів шляхом впливу на органи державної влади або політичні партії. Засоби впливу – інформаційні (підготовка об’єктивної інформації для представників влади, відкрита і замаскована пропаганда через засоби масової інформації); створення при владних структурах консультативних груп із компетентних спеціалістів; таємний вплив (особисті зв’язки, шантаж); насильство і тероризм (політичного й ідеологічного характеру). Ж.-М.Денкен, французький політолог, запропонував 2 основних критерії типології груп тиску.

1. За природою відстоюваних інтересів (матеріальні інтереси; підприємницькі організації; комерційні і сільськогосподарські; групи за моральними інтересами; церкви; спеціалізовані політичні організації; політичні клуби).

2. За протилежністю приватних і публічних інтересів (підприємницькі – за моральними інтересами; політичні клуби – військові групи тощо).

Наявність груп тиску – явище неоднозначне. З одного боку, їх діяльність розширює плюралізм, з другого – посилює олігархічні і корпоративні тенденції. Породжені добою представницького правління, вони виникли для того, щоб виражати інтереси, позиції і думки все більш численних категорій та верств постіндустріального суспільства. Але якщо головне завдання політичних партій – перемогти на виборах, для чого їм потрібно мобілізувати на свою підтримку якомога більше прихильників, групи інтересів впливають на владу, висловлюючи прагнення вужчих категорій суспільства і тому висуваючи більш чіткі, конкретні і ясні цілі.

Однак більшість із тих груп інтересів, які існують сьогодні, сформувалися порівняно недавно – в основному на тій хвилі протестної політики, яка почалася в 1990-х рр. При цьому їх появу цілком можна пов’язувати з більш глибокими процесами, що відбуваються у сучасному суспільстві, – із занепадом політичних партій та посиленням громадських організацій і рухів як нових інструментів політичної мобілізації суспільства й представництва його інтересів.

Отже, громадські об’єднання – це своєрідна ланка між політичним і громадянським суспільством, між “низами” і “верхами”. Саме в цьому полягає їх стабілізуюча, інтегративна роль у суспільстві (Конституція України, ст. 36, 37).

Дослідження Р.Патнамом діяльності хорових гуртків та футбольних клубів в Італії довели, що активна участь населення в роботі громадських об’єднань є

основним чинником ефективності роботи урядових інституцій та зростання економічного добробуту. *Ефективному врядуванню має передувати формування довіри між членами спільноти* [2].

Наявність громадських організацій є одним із показників демократизації суспільства. Так, в Угорщині в 1989 р. діяло 8 тис. громадських об'єднань, а в 1996 р. – уже 42 тис. У 1996 р. в Польщі діяло 40 тис. громадських організацій, а в Україні на той же час усього 5 тис. У 1998 р. в Німеччині нараховувалося близько 1 млн громадських організацій. На 2 жовтня 2014 р. в Україні зареєстровано 44696 громадських організацій, а у США – близько 2 млн [3].

Підтримка громадянського суспільства є зобов'язанням країн, які вважають себе демократичними. Так, 26–27 червня 2000 р. у Варшаві відбулася урядова зустріч “До спільноти демократій”, в якій взяли участь високі посадові особи із 106 країн світу, у тому числі й з України. У підписаній ними декларації представники країн-учасників зобов'язалися підтримувати цивільне (громадянське) суспільство, включаючи жіночі організації, неурядові організації, трудові та бізнес-асоціації, а також незалежні засоби масової інформації в процесі здійснення ними своїх демократичних прав.

М.Головатий виокремлює такі критерії відмінності рухів і партій.

1. Ідеологічний. Якщо партію можна визначити як певну ідеологічну спільноту, програма діяльності якої базується на відповідній ідеології, то для громадсько-політичних рухів подібна ідентифікація не обов'язкова.

2. Мета або спрямованість. Програми політичних партій є багатоцільовим відображенням соціально-політичних доктрин, а рухи зорієнтовані на досягнення окремої, чітко окресленої, конкретної мети, що за певних умов може трансформуватися в загальнолюдську.

3. Ставлення до влади. Громадсько-політичні рухи не ставлять мети завоювання державної влади, що є характерним для політичних партій. Рухи жодними своїми структурами не входять до державних інститутів, залишаючись частиною політичної системи суспільства.

4. Організація. На відміну від політичних партій, рухи не мають постійних довгочасних організаційних структур. Рухи можуть об'єднувати людей різної партійної належності для досягнення певної політичної мети [4].

Політична партія – поняття багатогранне, що досліджується різними галузями наук і має глибоку історію.

Стаття 2 Закону України “Про політичні партії в Україні” дає таке визначення цього поняття: “Політична партія – це зареєстроване згідно із законом добровільне об'єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що має своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі громадян, бере участь у виборах та інших політичних заходах” [5].

Венеціанська комісія запропонувала визначення поняття політичної партії як “об'єднання осіб, однією з цілей якого є участь в управлінні публічними справами через висунення кандидатів на вільних і демократичних виборах” [6]. Очевидно, таке тлумачення більше відповідає суті демократичних політичних режимів, де функціонують політичні партії, як суб'єкта державного управління.

У сучасній науковій літературі існують різні підходи до розуміння терміна “політична партія” (від лат. *pars* – частина, група, відділ). Політологічний енциклопедичний словник тлумачить це поняття як добровільне об’єднання людей, які прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів; організована певним чином частина якоїсь соціальної верстви, класу, покликана висловлювати і захищати інтереси цієї спільноти, домагатися їх дотримання і виконання, бути її політичним “голосом”, “уособленням” окремих групових інтересів [7, с. 474].

М.Дюверже у дослідженні про партії називає їх сукупністю спільнот, розташованих по всій країні дрібних об’єднань (секцій, комітетів, місцевих асоціацій тощо), пов’язаних координаційними інститутами [8, с. 58], цим самим роблячи наголос на організаційній структурі об’єднання.

М.Офрле у роботі “Політичні партії” (1988 р.) пропонує маркетинговий підхід до вивчення цього феномену. Він розглядає “політичну партію” як лише можливий варіант більш широкого поняття, яке він називає “політичне підприємство” і яке полягає в обміні політичних цінностей на активну чи пасивну підтримку для конкуруючих структур [9, с. 93–118].

Політичні партії сучасними науковцями розглядаються як суспільно-історичний феномен, що підтримує демократичну владу. З’ясовується місце партій у політичній структурі суспільства, вивчається історичне призначення політичної партії, її соціально-політичні функції з метою віднайти загальні закономірності діяльності та розвитку партій, їх впливу на розвиток суспільства. Спільним є те, що особливу увагу дослідники приділяють участі політичних партій в організації державної влади, управлінні державними справами.

Новітнє тлумачення політичної партії, якого дотримується значна частина наукових політологічних шкіл, поєднує, певною мірою, різні підходи до цього феномену, виокремлюючи сучасну роль політичних партій у державному управлінні, що дає підстави розглядати партії як інститут державної політики та управління. Виділяючи суттєві ознаки поняття “політична партія” та синтезуючи їх, знаходимо функціональне визначення.

Політична партія є найпоширенішою формою організації участі громадян у політиці, відносно стабільною суспільною організацією, яка:

- 1) виражає інтереси і формулює політичні пріоритети певних суспільних груп;
- 2) змагається за здобуття влади або здійснення впливу на неї;
- 3) сприяє встановленню каналів зв’язку між державою і громадянами;
- 4) виробляє власну ідеологію або заявляє про свою прихильність до однієї з уже існуючих ідеологій, узгоджуючи з нею свої політичні вимоги.

Це широке визначення, дане Дж. Ла Паламбарою, розкриває суть і риси політичної партії через визначення мети, напрямів її діяльності, тобто є, по своїй суті, функціональним.

На 1 квітня 2014 р. в Україні було зареєстровано 200 політичних партій (2 з них – у стані ліквідації). А станом на 17 жовтня їх уже нараховувалося 228 [10].

Сьогодні, як і 20 років тому, українську багатопартійність характеризує велика кількість слабоорганізованих партій з незначною соціальною підтримкою. За даними соціологічних досліджень (за останні 15 років), кількість членів всіх політичних партій України коливається від 2 до 5% громадян, залежно від періоду: під час виборів – громадяни активніші. Але їхня активність здебільшого пояснюється можливістю заробити на виборах, ніж ідеологічною підтримкою політичних партій.

У створенні партій продовжує домінувати особистісний принцип, об'єднання партій навколо відомих політичних діячів, коли члени партії пов'язані відносинами особистої лояльності і вірності лідеру. Існує невелика група партій, які мають необхідні ресурси для успішної діяльності. Вони здатні брати участь у виборчих перегонах та формуванні органів державної влади, в ухваленні та реалізації необхідних їм державних рішень.

Ставлення до політичних партій, як і до політики в цілому, у суспільстві неоднозначне. З одного боку, повна недовіра. В інтерв'ю Руслани Лижичко “Я залишаюся в цій революції без політики” Павлу Шеремету 6 грудня 2013 р., вона сказала: “Я повірю в цю революцію вдруге тільки без політиків. І я залишаюся в цій революції без політики” [11]. Це пояснює, чому і майданів у листопаді 2013 р. зразу було два: один на Європейській площі, організований політичними партіями; другий – “без політики” на Майдані Незалежності. Разом з тим одним із підсумків Майдану стало резонансне створення нової політичної партії, як і після Помаранчевої революції (у 2005 р. була зареєстрована Громадянська партія ПОРА, Установчий з'їзд якої відбувся 12 січня 2005 р.). У березні 2014 р. відбувся з'їзд Правого сектору, після якого було оголошено про створення партії “Правий сектор” на базі партії “Українська національна асамблея”. На з'їзді лідер партії Дмитро Ярош був висунутий кандидатом у президенти. Після 1 березня нових партій зареєстровано ще 5.

Партіям не довіряють 68,3% громадян України, довіряють – 6,6%. Разом з тим на запитання “Чи є серед існуючих на теперішній час в Україні політичних партій і рухів такі, яким можна довірити владу?” ствердно відповідає 21%, негативно – 45,1% і не визначились – 33,5% громадян [12].

Парадокс полягає в тому, що у сучасному державному житті партії відіграють важливу роль і це доводить аналіз їх участі у політичному процесі та місце, яке вони посідають у політичній та владній системі суспільства. Е.Хейвуд, британський політолог, підкреслює, що іншим чином, як через партії ніякі суспільні інтереси і не висловлюються, оскільки саме партії мають найтісніші відносини з державою, адже вони є джерелом формування різноманітних органів влади і державної політики. Разом з тим заради справедливості необхідно уточнити, що навіть багатопартійні системи всіх суспільних інтересів не висловлюють. Інтереси маргінальних прошарків, як правило, залишаються без уваги [13].

Незважаючи на певні негативні моменти в діяльності політичних партій, вони перевели конфлікт інтересів із площини озброєної боротьби в площину парламентських та урядових дискусій. Водночас українська модель політич-

ного процесу яскраво показує його пострадянський характер, коли політична партія, що здобула владу, намагається її узурпувати і впливати на всі етапи політичного процесу. Це можливо за організаційної слабкості політичних партій та невизначеного процесу правового регулювання їх діяльності. При цьому партії неспроможні повною мірою виконувати основні свої функції, такі як: контроль за урядом і організація дебатів у законодавчих органах; вираження і збалансування народної волі, її трансформація в урядову політику; визначення стратегії уряду, забезпечення його відповідальності перед народом; установлення стратегії розвитку держави; координація діяльності виконавчої і законодавчої гілок влади; досягнення консенсусу між різними групами інтересів. Це і спричинило вибух суспільного незадоволення у листопаді 2013 р., який переріс у Майдан 2014 р. і повалення старої системи, символом якої був пам'ятник Леніну.

Проблемою сучасних політичних партій є їх незначний суспільний вплив. Це пов'язано більшою мірою з тим, що члени партії сприймають її як підґрунтя для кар'єрного зростання, перехід у вищі прошарки влади і не дбають про виконання функціональних обов'язків політичних діячів. Ще однією проблемою сучасних політичних партій є посилення впливу суб'єктивних чинників на їх ідейну спрямованість та організаційну єдність. Проблемними залишаються і прозорість фінансової діяльності політичних партій, їх державне фінансування. Не менш важливою є побудова політичної партії, її принципи, внутрішні зв'язки та правила, а також співпраця з громадянами.

У критиці партій немає нічого нового: з великою підозрою і недовірою до них ставилися ще в позаминулому столітті. Скажімо, Т.Джефферсон вбачав у них джерело конфліктів і загрозу для внутрішньої єдності суспільства. Дж.С.Міллі турбувало те, що партії як колективні органи неодмінно почнуть пригнічувати свободу думки і взагалі права індивіда. Сучасна критика партій відштовхується від того, що вони все гірше виконують свої представницькі функції і не забезпечують зв'язки між державою і суспільством. Про "кризу партійної політики" свідчить як зменшення чисельного складу партій, так і ослаблення їх підтримки з боку суспільства.

Занепад партій може бути також симптомом того, що нинішні суспільства в принципі стають все менш керованими. Нарешті, занепад партій можна пов'язувати з глибокою ерозією тих суспільних відносин, що колись викликали їх до життя, адже класові відносини в епоху постфордизму стають іншими, як відходять у минуле і колишні соціальні зв'язки.

7.2. Інструменти впливу громадян на державну політику

В Україні нормативними документами передбачена достатня кількість різноманітних форм участі громадян у формуванні державної політики. Законами України "Про об'єднання громадян", "Про соціальний діалог в Україні", "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про інформацію", "Про професійні спілки, їх пра-

ва та гарантії діяльності”, “Про молодіжні та дитячі громадські організації”, “Про організації роботодавців”, “Про органи самоорганізації населення”, “Про професійних творчих працівників та творчі спілки”, “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про волонтерську діяльність”, “Про свободу совісті та релігійні організації”, “Про соціальні послуги”, “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, “Про доступ до публічної інформації”, “Про безоплатну правову допомогу”, “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” нормуються такі форми взаємодії влади і громади, як:

- громадські ради;
- громадські слухання;
- громадські ініціативи;
- громадянська просвіта;
- консультації;
- круглі столи;
- опитування громадської думки;
- організація громади;
- соціальний моніторинг;
- створення коаліцій та ін.

Ухвалення управлінських рішень із залученням громадян належить до групових методів політики. Групове ухвалення рішень має низку важливих переваг:

- більший обсяг знань та інформації, що впливають на рішення;
- дає можливість розглянути більше альтернатив;
- відповідає характеру демократичного суспільства;
- допомагає донести рішення до всіх зацікавлених сторін.

Означені форми поділяються на безпосередні (публічне громадське обговорення) та опосередковані (вивчення громадської думки). Згідно з постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики” від 6 січня 2010 р. № 10 публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення:

- громадських слухань;
- зустрічей із громадськістю;
- конференцій, семінарів, форумів, круглих столів, зборів, громадських приймалень;
- теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв’ю та інших передач теле- і радіомовлення;
- інтернет-конференцій, електронних консультацій;
- телефонних “гарячих ліній”, інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом:

- проведення соціологічних досліджень і спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи);

- запровадження спеціальних рубрик у друкованих та електронних засобах масової інформації;
- проведення експрес-аналізу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у пресі, на радіо й телебаченні для визначення позицій різних соціальних груп;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян зауважень і пропозицій;
- проведення аналізу інформації, що надходить до спеціальних скриньок.

Окремо варто згадати єдиний веб-портал органів виконавчої влади “Урядовий портал”, який містить систематизовану інформацію про діяльність органів влади, звернення та запити громадян, громадське обговорення проектів нормативно-правових актів, тощо. Ефективну діяльність такого роду ресурсів можна вважати значним кроком на шляху до повноцінного електронного урядування, про необхідність запровадження якого говорять усі основні українські партії.

В Україні до практики громадських слухань як механізму залучення до обговорення широкого кола громадськості звертаються, як правило, або формально, або у випадках, коли питання, що розглядається, викликає резонансний конфлікт. Такий стан справ є наслідком недосконалої технологічного процесу ухвалення рішень за допомогою проведення громадських слухань. Зокрема, більшість статутів територіальних громад або положень про проведення слухань не мають чіткого визначення механізму впровадження в життя результатів громадських слухань. Досить часто перешкодами для проведення громадських слухань є низька матеріально-технічна база або недостатній рівень поінформованості населення.

Окремо варто згадати використання громадських слухань у політичних цілях. Зазвичай партійні організації вдаються до цього напередодні місцевих виборів для дискредитації конкурентів або власного позиціонування на тлі проблеми, яку виборці вважають важливою й актуальною. Це досить ефективна технологія електоральної мобілізації, але її непродумане й безвідповідальне застосування може дати зворотний ефект: виборці розчаровуються у власних можливостях впливу на владу і перестають вірити політикам.

Поширеними формами участі громадян у виробленні та реалізації рішень на місцевому рівні є збори громадян, місцеві ініціативи, залучення органів самоорганізації населення. Ці форми також не лишаються поза увагою політичних партій. Незважаючи на свій начебто невеликий масштаб, вони можуть ефективно використовуватись у політичних кампаніях різного рівня, навіть національного, коли певна знакова тема артикулюється локальними громадами в різних регіонах країни для досягнення відповідного партійного інтересу.

Ефективним інструментом впливу громадськості на ухвалення управлінських рішень є спеціальні дорадчі органи громадського контролю при органах виконавчої влади (громадські ради). Створення громадських рад в Україні було передбачене постановою Кабінету Міністрів “Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 26 листопада 2009 р. № 1302, Загальним положенням про громадські

ради при органах виконавчої влади [15]. Зараз діяльність громадських рад регулюється Порядком проведення консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, прийнятим у 2010 р. Згідно із цим документом громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, що діє з метою забезпечення участі громадян і їх об'єднань в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії таких органів із громадськістю, урахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Ефективність і доцільність створення громадських рад підтверджується світовою практикою їх функціонування. Наприклад, ради з розробки бюджету функціонують у Порто-Алегро (Бразилія), Сен-Дені (Франція), Барселоні (Іспанія), Торонто (Канада), Брюсселі (Бельгія) та інших містах. В Україні громадські ради функціонують при центральних органах виконавчої влади, а також на регіональному рівні – при обласних державних адміністраціях, міських адміністраціях Києва та Севастополя. Натомість на місцевому рівні даний механізм взаємодії влади з інститутами громадянського суспільства все ще перебуває на стадії формування. Важливе значення при цьому має особиста позиція міських/селищних/сільських голів та/або керівництва районних державних адміністрацій. Не менш важливою є політика партії, до якої належить той чи інший місцевий керівник. Часто в складі громадських рад більшість становлять представники влади, точніше політичної партії (підконтрольній їй громадській організації), яка контролює відповідний державний орган, що фактично перетворює їхню роботу на формальність. Однією з причин такої ситуації є пасивність громадськості або відсутність в активістів практичного досвіду роботи в таких органах. Велика кількість громадських організацій, представлених у раді, також заважає її роботі. Крім того, громадські діячі не завжди є фахівцями з конкретних, вузькоспеціальних питань.

Отже, основою ефективного впливу громадських рад на участь у формуванні державної політики є залучення членів рад на професійній добровільній основі.

Досить дієвими формами налагодження двостороннього зв'язку з громадськістю у процесі вироблення та реалізації державної політики є електронні консультації та “гарячі” телефонні лінії. Актуальність та ефективність цих форм зумовлені їх доступністю для громадян, а також відсутністю обмежень часовими рамками та місцем проведення. Сучасні технології дають людям можливість оперативно отримувати зворотний зв'язок після свого звернення до органу влади, а також гарантувати анонімність, що сприяє залученню більшої кількості громадян до прийняття державних рішень. Крім того, використання таких форм двостороннього зв'язку потребує значно менших матеріальних витрат і організаційних заходів. Забезпечити участь громадян у формуванні державної політики влада може лише за умови створення відкритого і спрямованого на розвиток інформаційного суспільства, в якому кожен міг би мати вільний доступ до інформації та знання, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати

можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Україна однією з перших стала учасницею нової глобальної ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”», започаткованої у вересні 2011 р. в рамках сесії Генеральної Асамблеї ООН 8-ма країнами. Було створено національний план дій з реалізації проекту «Партнерство “Відкритий Уряд”»; в рамках підготовки до його реалізації підписано три Меморандуми – Меморандум про співпрацю Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації, Національного центру електронного урядування та Міжнародного фонду “Відродження” щодо впровадження міжнародної ініціативи «Партнерство “Відкритий Уряд”» [16]. Метою ініціативи “Відкритого уряду” є:

1) розвиток електронної демократії в Україні, застосування нових інструментів залучення громадськості до процесів формування публічної політики;

2) підвищення рівня відкритості та прозорості діяльності органів державної влади, залучення інститутів громадянського суспільства до формування державної політики і впровадження високих стандартів професійної чесності в державному управлінні. Для виконання мети необхідно:

- внесення змін до законодавства з питань інформатизації, зокрема з урахуванням вимог щодо надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг із використанням мережі Інтернет; запровадження електронного документообігу та електронного цифрового підпису, дистанційного навчання, телемедицини, електронних платіжних систем, електронного бізнесу, електронних бірж, аукціонів і депозитаріїв;

- сприяння збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг шляхом забезпечення реалізації принципу “єдиного вікна”, а також вжиття заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для надання послуг із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема особам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;

- удосконалення навчальних планів, відкриття нових спеціальностей із новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, втілення принципу “освіта протягом усього життя”;

- створення системи дистанційного навчання та забезпечення впровадження і використання інформаційно-комунікаційних технологій на всіх освітніх рівнях усіх форм навчання;

- вжиття заходів щодо підвищення комп’ютерної грамотності населення, зокрема пенсіонерів, малозабезпечених, людей, що потребують соціальної допомоги та реабілітації, селян;

- підвищення рівня комп’ютерної та інформаційної грамотності державних службовців, проведення їх періодичної атестації і заохочення працівників, які активно використовують інформаційно-комунікаційні технології у професійній діяльності;

- забезпечення інформаційної безпеки в інформаційному суспільстві через підвищення рівня координації діяльності державних органів щодо виявлення,

оцінки і прогнозування загроз інформаційній безпеці, запобігання таким загрозам та забезпечення ліквідації їх наслідків, здійснення міжнародного співробітництва з цих питань;

- удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення інформаційної безпеки, зокрема захисту інформаційних ресурсів, протидії комп'ютерній злочинності, захисту персональних даних, а також правоохоронної діяльності в інформаційній сфері [17].

Формуванню нових стандартів відкритості органів влади має сприяти і ухвалений Закон України “Про доступ до публічної інформації” [18].

Поширеною формою участі громадян в ухваленні рішень є звернення громадян до державних органів та їх посадових осіб. Така комунікація може відбуватися як письмово, так і усно (через громадські приймальні, особисті прийоми, телефонні консультації, виїзди посадовців на місця подій тощо). Звернення громадян можуть містити як конкретні проблемні питання, так і більш загальні пропозиції та рекомендації щодо функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ще одним важливим інструментом формування державної політики є проведення представниками державної влади та/або місцевого самоврядування публічних роз'яснень (консультацій) з питань, що турбують широку громадськість. Це може відбуватись як безпосередньо (на зборах громадян), так і за допомогою засобів масової комунікації. Особливої актуальності така форма взаємодії набуває за необхідності обґрунтування державно-управлінських рішень стосовно питань, які безпосередньо зачіпають інтереси громадян і потребують широкого інформування та максимального врахування позицій окремих груп населення. Розглянуті форми участі громадян у процесі ухвалення державних рішень стають найбільш ефективними, коли вони набувають політичного значення та/або стають інструментами політичних кампаній. Зокрема, у цьому контексті можна відзначити позитивний досвід м. Києва, Кіровоградської та Дніпропетровської областей, де “гарячі лінії” телефонного спілкування з регіональною владою довели свою результативність.

Разом з тим відсутність дієвих механізмів ефективного залучення суб'єктів господарювання, інших зацікавлених осіб до вироблення державних рішень ведуть до викривлення реального стану справ, деформують моральні цінності суспільства, призводять до негативних наслідків матеріального та морального характеру. Зокрема, мають негативний вплив на господарську діяльність, збільшення відстані між владою та громадою. У результаті гальмується розвиток, втрачається пріоритетність у розвитку підприємництва, немає користі для суспільства, результатів для підприємців (зміст підміняється формою). Усе це шкодить національним, економічним та соціальним інтересам і веде до втрат державного бюджету.

Ураховуючи негативні наслідки, а також настрої громадськості України можна спрогнозувати такі виклики для державної політики:

- підвищення ролі громадянського суспільства в процесі формування та реалізації державної політики;
- побудова ефективної моделі запобігання та протидії корупції;
- підвищення ефективності державного управління через упровадження конституційної реформи;
- розбудова інформаційного суспільства (зокрема електронного уряду).

Чим розвиненішим є громадянське суспільство, тим легше громадянам захищати свої інтереси, тим більшими є їхні можливості щодо самореалізації в різних сферах суспільного життя і тим меншою є небезпека узурпації політичної влади тими чи іншими її органами або окремими особами. Відстоюючи матеріальну і духовну незалежність людини від держави, домагаючись правової гарантії такої незалежності, захисту приватних і суспільних інтересів людей, громадянське суспільство активно сприяє процесам політичної демократизації, набуття державою ознак держави правової. Рівновага між громадянським суспільством і державою є важливим фактором стабільного демократичного розвитку, а порушення її веде до гіпертрофії владних структур, відчуженості та політичного безсилля народу.

Водночас громадянське суспільство залежить від держави і не може набути розвинених форм в умовах політичного насильства й тиранії. Тому зворотний зв'язок у відносинах громадянського суспільства і правової держави – дуже важливий.

Висновок. Отже, невід'ємною складовою будь-якого демократичного суспільства є різноманітні об'єднання громадян. Соціально-політичне призначення громадських об'єднань полягає в тому, що вони допомагають людям у розв'язанні проблем повсякденного життя, відкривають широкі можливості для виявлення суспільно-політичної ініціативи, здійснення функцій самоврядування.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте і поясніть значення терміна “громадянське суспільство”.
2. Які види громадсько-політичних об'єднань Ви знаєте?
3. Які ознаки має політична партія?
4. Які ознаки має громадська організація?
5. У чому полягає призначення громадських організацій і політичних партій?
6. Визначте специфіку громадського руху.
7. Назвіть форми співпраці влади і громади у процесі формування державної політики.
8. Розкрийте суть ініціативи «Партнерство “Відкритий уряд”».

Список використаних джерел

1. *Верба С.* Представницька демократія і демократичні громадяни: філософське та емпіричне розуміння / С. Верба // Демократія: антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005. – 1108 с.
2. *Патнэм Р.* Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии / Р. Патнэм. – М. : Ad Marginem, 1996. – 287 с.

3. Державна реєстраційна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.drsv.gov.ua/show/12734>
4. Головатий М. Соціологія політики / М. Головатий. – К. : МАУП, 2003. – 504 с.
5. Про політичні партії в Україні : Закон України : прийнятий зі змінами 14 квіт. 2009 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 36–37. – Ст. 511.
6. Керівні принципи та Пояснювальна доповідь щодо законодавства про політичні партії: окремі аспекти : висновок Венеціанської комісії CDLAD (2004)007rev // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціанської комісії, ОБСЄ/БДПЛ, ПАРЄ / за ред. Ю. Ключковського. – К. : ФАТА : ЛТД, 2008.
7. 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. – 735 с.
8. Дюверже М. Политические партии / Морис Дюверже ; пер. с фр. Л. А. Зимина. – 3-е изд. – М. : Академ. проект ; Королев : Парадигма, 2005. – 558 с.
9. Бодуен Ж. Вступ до політології / Ж. Бодуен. – К. : Основи, 1995. – 174 с.
10. Політичні партії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.drsv.gov.ua/party>
11. Руслана Лижичко: Я залишаюся в цій революції без політики (Павло Шеремет, “Белорусский партизан”, спеціально для “Української правди”) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://life.pravda.com.ua/person/2013/12/6/144286/>
12. Українське суспільство 1992–2013. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / за ред. д-ра екон. наук В. Ворони, д-ра соціолог. наук, М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2013. – С. 457, 483.
13. Хейвуд Э. Политология : [учеб. для студ. вузов] / Э. Хейвуд ; пер. с англ. под ред. Г. Г. Водолазова, В. Ю. Бельского. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С. 316–317.
14. Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 січ. 2010 р. № 10. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/10-2010-%D0%BF>
15. Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листоп. 2009 р. № 1302. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1302-2009-%D0%BF>
16. “Партнерство “Відкритий Уряд” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.toro.org.ua/ogp>
17. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 220-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>
18. Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>

8. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ТА КУЛЬТУРНИХ УМОВ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА

У контексті взаємозв'язку державної політики і соціально-економічних та культурних умов розвитку суспільства в розділі розглядається природа та причини суперечностей державної політики в управлінській моделі 2010–2013 рр., аналізуються діалогічні засади реалізації державної політики, обґрунтовується необхідність поглиблення інноваційної державної культурної політики як ціннісної основи успішних реформ в українському суспільстві.

8.1. Причини деструкції державної політики в управлінській моделі, сформованій упродовж 2010–2013 рр.

Драматичні події, що відбулися наприкінці 2013 р. й призвели до виникнення “Євромайдану” та руйнації режиму Януковича, стали результатом системної кризи, в якій опинилась Українська держава. Ця криза торкнулася всіх сфер державного життя – політичного, соціального, економічного. Вона засвідчила відірваність державної політики від соціально-економічних та політичних реалій, що були актуальні для суспільства. Тому для унеможливлення рецидивів кризового сценарію та пошуку оптимальних шляхів розвитку держави є актуальним аналіз специфіки взаємозв'язку державної політики із соціально-економічними та політичними умовами розвитку суспільства, який сформувався впродовж 2010–2013 рр. Зокрема, необхідно визначити макрополітичні та соціальні причини того, чому державна політика того часу викликала спротив активних груп та населення і за допомогою народного демократичного руху було започатковано процес “перезавантаження” органів влади та суспільних відносин.

Визначимо основні політико-управлінські риси моделі, що була створена впродовж 2010–2013 рр., функціонування якої призвело до системної кризи в державі.

1. Передусім слід вказати на *посилення авторитаризму* за допомогою створення моделі суперцентралізованої системи управління, що була “зациклена” персонально на Януковича та його адміністрацію.

Витоки цієї моделі слід шукати в невдалому президентстві В.Ющенка, унаслідок чого в громадській свідомості сформувався певний запит на “сильну” державу. Поширення в суспільній свідомості міфу “сильної держави” було спровоковано кількома причинами. По-перше, катастрофічними для України соціально-економічними наслідками світової економічної кризи, коли ВВП впав майже на 15%; по-друге, нездатністю “помаранчевої влади” до консолідованих дій в умовах економічної кризи, зокрема конфліктом між Ю.Тимошенко і В.Ющенком, який переріс в інституційний конфлікт між президентом і прем'єр-міністром, що мало наслідком параліч центральних органів влади; по-третє, прагненням кандидатів у президентській кампанії 2010 р. використати в передвиборчих цілях авторитарні настрої масової свідомості [1].

Останній чинник необхідно проаналізувати більш детально. Президентська виборча кампанія 2010 р. багато в чому пройшла під гаслами необхідності встановлення “сильної держави” і згортання демократії. Причому цей лозунг використовували кандидати на президентську посаду, які позиціонували себе як прихильники демократії. Населення схильне було сприймати соціальні та економічні негаразди як наслідок демократії. Через це в масовій свідомості підживлювався міф, що авторитарний режим “наведе порядок”, який стане гарантією благоденства.

Так, 25 вересня 2010 р. у телевізійному ефірі ТРК “Україна” тодішній Прем’єр-міністр України Ю.Тимошенко заявила, що диктатура є єдиним виходом із кризової ситуації. Виступаючи 2 жовтня того самого року на Львівському міжнародному економічному форумі, Прем’єр підтвердила свої наміри, заявивши: “якщо мені вдасться виграти президентську кампанію в Україні, буде диктатура, але диктатура законів”. На передвиборчому ІХ з’їзді ВО “Батьківщина” Ю.Тимошенко заявила про необхідність для України диктатури закону і порядку. “Країні потрібна диктатура закону (...) Ми повернемо порядок у владу, і вона не буде розхитаною і розхлябаною, як сьогодні”, – сказала вона [2].

У загальній атмосфері дискредитації демократичних засад обрання В.Януковича багатьма соціальними прошарками з початку сприймалося як умова наведення “порядку”. Навіть академічні експерти озвучували поради новообраному Президенту встановити “м’який” авторитаризм. Так, у Національній доповіді “Новий курс”, підготовленій Національною академією наук з нагоди обрання Януковича, міститься кілька порад, спрямованих на встановлення так званого “цивілізованого авторитаризму”. Зокрема, в доповіді зазначається, що “суто парламентський шлях розвитку демократії на сучасному етапі для нас є хоч і бажаним, але реально нездійсненним – це довгий, суперечливий, конфліктний шлях з невизначеним результатом”. Натомість, стверджують автори, “досвід модернізації різних суспільств свідчить, що досить часто вона здійснювалась авторитарними лідерами”. У такому випадку, зазначається в доповіді, “вирішальним фактором стає особистість Президента”, який “мує добре розуміти і відчувати, у чому полягають історичні та актуальні інтереси народу; стати втіленням всенародної волі та витривалості в проведенні реформ”. Таким чином пропонувалося поєднати демократію і авторитаризм заради блага народу. Цю екстравагантну модель академічні вчені характеризують таким чином: “Це демократія, яка містить у собі демократично отримані авторитарні повноваження, і авторитаризм, який реалізує демократичні засади”. До речі, автори давали раду, що першим кроком у створенні такої моделі мала стати відмова від поправок до Конституції України в редакції 2004 р. і повернення до моделі із сильними президентськими повноваженнями [3].

Нова авторитарна модель була швидко сформована. Політичний клас, який прийшов до влади після президентських виборів 2010 р., особливо не переймався фундаментальними питаннями суспільного розвитку. Ним було взято курс на створення політичного режиму, який будується на чиновницько-олі-

гархічній монополії, що стала основою авторитаризму, сформованим під лозунгами досягнення “стабільності”, “керованості” та популістською “турботою” про народ.

Встановлення такої моделі супроводжувалося порушеннями правових норм. Першим кроком, відразу після президентських виборів 2010 р., стало формування парламентської більшості на основі індивідуального членства депутатів парламенту, що суперечило відповідним нормам Конституції. Наступним стало скасування Конституційним Судом парламентсько-президентської моделі, визначеної Конституцією в редакції 2004 р., і повернення до Конституції 1996 р., яка розширила повноваження президента. Правова обґрунтованість цього рішення Конституційним Судом викликала чимало сумнівів. Зокрема, з огляду на те, що своїм попереднім рішенням у 2008 р. Суд визнав, що зміни, які були внесені в Конституцію в 2004 р., стали частиною Основного Закону і не підлягають оскарженню. Конституційний Суд не мав права виносити рішення стосовно зміни конституційного ладу. За Конституцією таке право закріплюється тільки за народом і Верховною Радою України як вищим законодавчим органом. Наслідком цих маніпуляцій стала криза легітимності влади про що, зокрема, зробили висновок експерти Венеціанської комісії [4].

2. *Надцентралізована системи державного управління* – наступна риса політико-управлінської моделі, що була створена впродовж 2010–2013 рр.

Під виглядом адміністративної реформи було прийнято низку нормативних актів, наслідком яких стало формування системи державного управління, яка характеризується надзвичайно високим ступенем централізації [5].

Зміни в системі управління, по-перше, були спрямовані, з одного боку, на нівелювання статусу Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі виконавчої влади, з другого – на встановлення умов, які б дали змогу втручатися Президенту та його адміністрації в роботу центральних органів влади. Причому відповідальність залишалася за Кабінетом Міністрів України, а найбільш привабливі функції (одночасно і найбільш корупційні) – кадрові питання – переходили до Президента. Нагадаємо, що за главою держави були закріплені повноваження призначати на посади за поданням Прем’єр-міністра та звільняти з посад міністра, першого заступника міністра, заступника міністра, заступника міністра – керівника апарату. Керівників центральних органів влади (служб, агентств, інспекцій), їх перших заступників та заступників також призначав на посаду за поданням Прем’єр-міністра, внесеним на підставі пропозиції міністра, та звільняв з посади Президент. У результаті встановилася абсолютно непрозора кадрова політика. По-друге, були демонстративно проігноровані численні експертні напрацювання і пропозиції в галузі адміністративної реформи, яка б відповідала загальноєвропейським стандартам. Ці зміни стали яскравим прикладом того, як особисті і корпоративні інтереси взяли гору над державними потребами у створенні збалансованої системи управління. По-третє, реалізація зазначених змін у системі управління призвела до поширення у виконавчій владі таких явищ, як фаворитизм і nepотизм.

У цілому це призвело до зниження ефективності управління. Незважаючи на зовнішню монолітність, у систему управління були внесені кілька дисбалансів, зокрема:

– залишився невизначеним розподіл функцій між міністерствами, агентствами, службами та інспекціями. Водночас були проігноровані цілком обгрунтовані пропозиції експертів, щоб за міністерствами залишились повноваження формування політики і підготовки нормативно-правових актів, а функції надання адміністративних послуг, управління державним майном і здійснення контролю були б передані агентствам, службам та інспекціям. Таким чином збереглися умови для виникнення конфлікту інтересів, коли одне відомство розробляє політику, реалізує її і одночасно контролює її виконання;

– також були проігноровані пропозиції щодо впровадження інституту державних секретарів, за допомогою якого було можливим “розведення” політичних та адміністративних функцій в управлінні. Натомість посади першого заступника міністра та заступника міністра були віднесені до статусу політичних посад, що розширило номенклатуру привілейованих службовців і не сприяло підвищенню ефективності управління;

– Президенту надавалися повноваження фактично на свій розсуд, ігноруючи парламент, створювати, реорганізовувати і ліквідувати центральні органи виконавчої влади, що відкривало шлях для волюнтаризму;

– так само поширенню волюнтаризму сприяло надання Президенту права давати доручення центральним органам виконавчої влади. Зокрема, схвалені зміни визначали, що міністерства та інші органи виконавчої влади, крім указів і розпоряджень, керуються дорученнями Президента. Це призвело до того, що встановилося своєрідне двовладдя, коли органами виконавчої влади керували, з одного боку, Кабінет Міністрів України, з другого – Адміністрація Президента, в якій готувалися президентські доручення. У таких умовах зникли видимі конфлікти між центральними органами влади і ствердилося оманливе порозуміння. Водночас, як показала практика, цей адміністративний диктат аж ніяк не сприяв унеможливленню дуалізму влади, який набув латентного характеру. Запровадження порочної практики безпосереднього втручання Президента в роботу уряду за допомогою доручень його членам у підсумку призвело до того, що уряд фактично втратив можливість формувати й реалізовувати стратегічно-орієнтовану економічну та соціальну політику.

Таким чином, була побудована надцентралізована адміністративна система, яка замикалася на Адміністрації Президента. Уряд у такій системі перетворився фактично на господарчий орган, який переймався розпорядчими функціями. Адміністрація Президента, у свою чергу, отримала ексклюзивні повноваження впливу на виконавчу владу, передусім у вирішенні кадрових питань. Зазначені новації створили правові умови особистої залежності службовців від керівництва, зокрема президентського апарату.

Централізація не зробила управління більш ефективним. Навіть коли схвалювалися позитивні новації, їх зміст деформувався прагненням посилити

особисту владу. Так, зменшення кількості міністерств було, безумовно, позитивним рішенням. Так само позитивним було й прагнення розвести повноваження і сфери відповідальності між міністерствами, службами і агентствами. Однак ці конструктивні новації нівелювалися ірраціональним механізмом призначення і звільнення керівників центральних органів влади, який був непрозорим і загострив питання непрофесіоналізму й корупції.

Неодноразово декларувалася ідея формування політично нейтральної і професійної державної служби. Однак із Закону України “Про державну службу” не була вилучена норма щодо заборони державним службовцям бути членами політичних партій. У результаті майже всі керівні посади обіймали члени Партії регіонів.

Отже, популярні в масовій свідомості установки “сильної держави” трансформувалися в побудову владно-управлінських відносин, де домінувала патримоніальна бюрократія, що була особисто залежна від вищого керівництва. Очевидно, що така адміністративна система стимулювала поширення корупції, комерціалізації державної служби і непотизму. У результаті ірраціональна концентрація влади Януковичем на фоні соціально-економічної кризи сприяла делегітимізації влади і посиленню кризових тенденцій.

3. *Реформаторський колапс* – наступна риса моделі державної політики, що була створена впродовж 2010–2013 рр.

Суперцентралізована політико-управлінська модель виявилася не здатною ні до ефективного функціонування, ні до реалізації реформ. На першому етапі існування режим Януковича активно використовував ідеологічні установки, що були націлені на необхідність модернізації економіки. З цих міркувань була підготовлена програма “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, в якій декларувалися плани здійснення масштабних реформ [6]. Утім, швидко з’ясувалося, що політичний клас, який того часу був при владі, не має політичної волі та інтелектуального потенціалу до проведення реформ. Реформи декларувалися, але фактично зміни торкалися тільки перерозподілу фінансових та матеріальних ресурсів на користь ближнього до влади кола бізнесменів. Згодом, з метою скоріше реабілітації політичного режиму перед громадською думкою, була підготовлена масштабна “Державна програма активізації розвитку економіки” [7]. У документі зазначалося, що цю програму розроблено з метою впровадження нових підходів до модернізації пріоритетних сфер економіки на найближчі два роки. Уряд планував, що її виконання дасть змогу забезпечити прискорення розвитку пріоритетних галузей економіки та сприятиме позитивним структурним зрушенням в економіці. Водночас створювалися різного роду штучні структури (на кшталт Комітету з економічних реформ, Гуманітарної ради і т.ін.), які повинні були забезпечувати зв’язок Президента з громадянським суспільством та експертним середовищем.

Але практика показала, що обидва схвалені реформаторські проекти були ганебно провалені. Так само не дали позитивного результату і функціонування декоративних структур, які мали б забезпечити владі громадську підтримку.

Для реалізації політики реформ було створено неефективну і де-факто непрацюючу інституційну інфраструктуру. За формування і реалізацію політики реформ відповідали Комітет економічних реформ, регіональні осередки цього Комітету, Координаційний центр з упровадження економічних реформ, Колегія цього центру, профільний віце-прем'єр-міністр. У цій організаційній структурі була "розмита" відповідальність. Функції і повноваження зазначених організаційних новоутворень дублювали одне одного. Як наслідок, було відсутнє ефективне керівництво політикою реформ. У результаті показуха і паперова творчість виступали заміниками реальної роботи.

На початку 2013 р. стала очевидною повна неспроможність тодішньої влади до конструктивної діяльності. Однак реакція влади на власну неспроможність виявилася несподіваною – було об'явлено, що поразки реформ є наслідком саботажу середньої ланки чиновників. Так, 17 січня 2013 р. В.Янукович на засіданні Комітету з економічних реформ з приводу інформації, що реформи у сфері ЖКГ були реалізовані на 35%, у нафтогазовій галузі виконані лише на 25%, заявив, що невдачі реформ стали наслідком саботажу урядовців [8].

У результаті спроби вищого керівництва держави перекласти відповідальність за власну управлінську неспроможність на анонімних чиновників тільки сприяли подальшому падінню легітимності влади і формуванню протестного потенціалу в громадській свідомості.

Більш-менш реальні спроби здійснити реформи відбуваються під тиском міжнародних структур. Колишнє керівництво змушене було звертати увагу на тиск міжнародних фінансових структур і європейських інститутів. Так трапилось із прийняттям Закону України "Про доступ до публічної інформації", пенсійною реформою тощо.

Проголошені на першому етапі каденції Януковичем реформи та модернізація згодом були забуті. Управлінська система фактично втратила здатність до проведення реформаторської державної політики. Паралельно поширювалися процеси деградації політичної еліти, зокрема нехтування нею нормами верховенства права та моралі стали ледве не повсякденним явищем. На фоні прогресуючої бідності населення еліта демонструвала показушну розкіш. Розподіл матеріальних благ і бюджетних ресурсів відверто відбувався на користь вузького кола наближених до влади чиновників і бізнесменів. Корупція стала нормою державного життя. В цих умовах системна криза в суспільстві стала неминучою.

4. *Кардинальне зменшення ролі представницьких структур* – парламенту та місцевих органів самоврядування – у контролі над виконавчою гілкою і фактичну руйнацію інститутів презентації суспільних інтересів можна назвати наступною характеристикою моделі державної політики, що аналізується.

Тодішній політичний клас, який визначав державну політику, доклав максимум зусиль для зменшення впливу представницьких органів. Вони втратили свою суб'єктність, перетворившись на придаток адміністративної системи. У Верховній Раді України мали реальні шанси бути схваленими тільки законо-

проекти, підготовлені урядом або пропрезидентською більшістю, проекти від опозиційних фракцій до сесійної зали не доходили.

Це вкрай негативно позначилося на якості роботи парламенту. Верховна Рада України була перевантажена неякісними популістськими законодавчими ініціативами, реалізація яких не передбачала адекватного ресурсного забезпечення. Зокрема, кількість законів, що вносилися на розгляд ВР, була у 2013 р. надмірною. Показовою є статистика: за перших півроку роботи ВР VII скликання депутати зареєстрували 1958 законодавчих ініціатив, і лише 45 із них стали законами [9].

Ствердилася практика брутальних порушень регламенту при схваленні законів. Це унеможливило прискіпливий розгляд законопроектів, які мали суттєве значення для соціально-економічного розвитку. Як приклад можна навести схвалення Закону України “Про державний бюджет України на 2013 рік”, який був прийнятий одним голосуванням, хоча процедурою передбачалося три читання. При цьому сам текст закону не був розданий депутатам. Усе обмежалося тільки виступом голови бюджетного комітету ВР. Це при тому, що зміст бюджету став предметом обґрунтованої критики як тодішньої опозиції, так і експертів. Прийняття бюджету на 2013 р. стало своєрідним “рекордом” – депутатській більшості вистачило всього 32 хвилини для голосування за проект закону, який визначав економічний та соціальний розвиток держави.

На фоні зменшення ролі представницьких органів за допомогою адміністративного впливу і тінювих корупційних зусиль впроваджувався послідовний курс на маргіналізацію будь-якої політичної опозиції. Створювалися перешкоди для недопущення впливу опозиції на урядові рішення.

Необхідно зазначити, що цей процес торкнувся і тодішньої “партії влади” – Партії регіонів. Вона поступово втрачала риси власне політичної партії, здатної презентувати інтереси якихось соціальних груп, перетворившись на декоративний придаток до адміністративної системи. Наступні події, що пов’язані із кризою 2013–2014 рр., засвідчили, що “партія влади” повністю деградувала як суб’єкт політичного процесу, опинившись на маргінесі суспільного життя. В результаті її спіткала доля всіх попередніх “партій влади” – Народно-демократичної партії, СДПУ (о), партії “Наша Україна”.

Зазначені процеси сприяли падінню легітимності вищого представницького органу. Між владою і населенням поступово формувалася прірва, яка згодом і стала причиною виникнення системної політичної кризи.

5. Наступною рисою управлінської моделі, сформованої впродовж 2010–2013 рр., став процес *олігархізації політичної та економічної сфер суспільства*.

Так, за оприлюдненими даними, в Україні порядку 350 компаній платять 86% усіх податків і зборів, тоді як з 1,5 млн суб’єктів господарювання збирається близько 10–12% податків. За підрахунками журналу “Фокус”, серед 200 найбагатших людей України в 2012 р. було 6 вищих чиновників, 36 депутатів парламенту та 19 депутатів місцевих рад. Це – майже третина списку багатіїв. За підрахунками журналу “Кореспондент”, у 2011 р. 25 осіб, які вхо-

дили до 100 найбагатших людей України, були членами правлячої Партії регіонів. Сукупна капіталізація Партії регіонів у рейтингу “Золотої сотні” становила 31,1 млрд дол. США, водночас сукупні статки “Золотої сотні” в 2011 р. сягали 83,07 млрд дол. США. Отже, Партія регіонів мала монопольні переваги за рівнем капіталізації і залучення великого капіталу порівняно з іншими політичними суб’єктами [10].

Водночас упродовж 2011–2013 рр. посилювалися протиріччя в середовищі олігархічного капіталу. Янукович активно підтримував так звану “сім’ю” – неформальну олігархічну структуру, до якої входили наближені до родини президента вищі чиновники та бізнесмени. “Сім’я” поступово захоплювала економічні активи, які вже були розподілені між адміністративно-олігархічними кланами. За деякими експертними оцінками, соціальні та політичні конфлікти в 2013 р. були викликані прихованою боротьбою так званої “старої” олігархії, яка сформувалася за часи президентства Кучми та Ющенка, проти загрози перерозподілу капіталів на користь Януковича та його “сім’ї”.

У політико-управлінській моделі, що сформувалася, корупція стала невід’ємною складовою економічного та політичного життя. Так, за оцінками Федерації роботодавців України, в 2013 р. чиновники отримали понад 160 млрд грн хабарів за корупційними каналами у сфері держзакупівель, органів податкової, митної служби, судової системи, держмонополій, при експорті зерна, реєстрації оренди земельних ділянок. За оцінками ФРУ, у 2010–2013 рр. обсяг корупції в економіці України перевищив 500 млрд грн [11].

Результати функціонування аналізованої моделі державної політики виявилися драматичними для суспільства. Це – неефективна економіка, яку знесилує корупція, розчароване та розколоте суспільство, несправедливий перерозподіл матеріальних благ, деградована правляча еліта.

Після втечі Януковича були оприлюднені реальні масштаби економічних наслідків його правління. Як з’ясувалося, у 2014 р. загальний обсяг фіскального розриву сягнув 289 млрд грн. За приблизними підрахунками, в офшорні зони було виведено близько 70 млрд дол. США. Золотовалютні резерви Національного банку України зменшилися з 34,6 млрд дол. США на 1 січня 2011 р. до 15 млрд дол. станом на лютий 2014 р. З метою підтримання видимості стабільності збільшувалось кредитне навантаження. Якщо в 2011 р. співвідношення до ВВП боргового навантаження було 36%, то за наступні три роки борг України перед іноземними і внутрішніми кредиторами зросли вдвічі. Було позичено 37 млрд дол. США. На початок 2014 р. загальний обсяг боргу перевищив 800 млрд грн і практично підійшов до критичного рівня – 53% від ВВП, який згідно з міжнародними стандартами (Маастрихтською угодою) становить 60% державного боргу по відношенню до ВВП [12].

Завдання побудови нової моделі державної політики – новий політичний порядок для українського суспільства.

Нині, коли рухнула порочна політико-управлінська модель, сформована впродовж 2010–2013 рр., з’явилися реальні можливості для масштабних реформ у системі державного управління.

Визначимо основні напрями їх реалізації.

1. Необхідно розпочати процес реального економічного реформування суспільства. Україна дедалі більше перетворюється у відсталу бідну аграрну країну з деградуючою промисловістю. Країна потребує реальних реформ, які в перспективі створили б засади так званого “економічного дива”. Політичний клас повинен розглядати необхідність проведення економічних та соціальних реформ не просто як інструмент покращення ситуації в тій чи іншій галузі, а як єдино можливий засіб системного оновлення держави і суспільства.

2. Необхідно розпочати послідовний і цілеспрямований процес деолігархізації економічної і політичної сфер суспільства, оскільки саме надвелика концентрація ресурсів у кількох олігархічних кланів створювала умови для виникнення кризових соціально-економічних процесів. Деолігархізація має перетворитися впродовж певного часу на загальнодержавну ідеологію. Логічно припустити, що тут можливі два напрями її реалізації. Перший – це законодавче обмеження надприбутків вищої бюрократії та великого бізнесу. Зокрема, це боротьба з офшоризацією економіки, демонополізація ринків, дерегуляція бізнесу. Другий – розслідування шляхів отримання олігархією багатства, і у разі порушення закону – націоналізація їхніх активів.

3. Становище, за якого одному належить усе, а всім іншим – нічого, хибне. Тим більше, що олігархи, як правило, не власники, а тимчасово прийдешні. Вони можуть тільки з острахом чекати падіння світових цін на свою сировину і шантажувати державу бунтами у разі загострення глобальної кризи.

Потрібна люстрація. Приватизатор або чиновник, який забезпечує приватизацію, не може обиратися, займати керівні посади, працювати на державній службі та викладати суспільні науки.

Треба подумати над тим, щоб увести компенсаційний податок (розмір різниці між ціною підприємства і платнею за нього в процесі приватизації).

Компенсаційний податок – лише частковий випадок реалізації базового принципу, який дає змогу позбавитися помилкового вибору між націоналізацією і приватизацією.

Цей принцип, до речі, закріплено в Конституції Німеччини, згідно з якою власність повинна служити суспільству і священна, лише поки вона служить йому. Якщо вона використовується на шкоду суспільству, то перетворює себе у ворога, який підлягає знищенню.

Завдання України не націоналізація власності і не реприватизація, а соціалізація власності: постановка її на службу суспільству. Інструмент реалізації цього принципу на підприємствах, які руйнуються, – передача їх в управління командам кризових менеджерів. У випадку успіху вони повинні отримати 25% мінус 1 акція, щоби не мати блокуючого пакета, а інше треба передати працівникам. Бо для формування нормального суспільства треба дати людям можливість бути співвласниками підприємств, з якими вони пов’язують своє життя.

4. Дуже важливим напрямом державної політики є роздержавлення невиробничої сфери. Сьогодні невиробнича сфера в Україні, як і за комуністич-

них часів, перебуває під безпосереднім державним тиском. Держава відбирає із зарплати громадянина гроші, які він повинен був би сам витратити на лікування чи навчання. Ці гроші вона повертає громадянину у вигляді безкоштовного навчання у школі і університеті та безкоштовного лікування. Природно, що бюрократія всім керує: де і чому навчати, як і чим лікувати. Громадянину залишається дякувати за турботу про себе. Він пасивний утриманець. Що нинішня Україна залишає громадянину з достатком? Якщо не задовольняє безкоштовна поліклініка – їдь лікуватись за кордон, якщо хочеш навчати дитину за своїми уявленнями – також залишається відправляти її у тому самому напрямку.

Суть назрілих змін проста. Гроші на лікування і навчання повинні бути у громадянина. Він має їх отримувати. Як по лінії зменшення податків, так і по лінії передачі йому тих грошей, які держава витрачає на його лікування, навчання його дітей і т.ін. Дитячим садкам, школам, університетам, лікарням і поліклінікам гроші повинні надходити не від держави, не від бюрократії, а від тих, кого ці установи обслуговують. У цій зміні господаря грошей на навчання і полягає зміст подальших реформ освіти.

В особливих формах мають відбутися реформи в науці, охороні здоров'я, культурі, спорті. Але суть їх буде така сама: гроші надходять не від чиновників, а від отримувачів результатів. За новий виріб, за лікування, постановку п'єси, за рівень гри на стадіоні і т.д. Ключові рішення будуть приймати колективи вчених, артистів, професорів, лікарів, учителів, а також їх об'єднання та спілки. Ми знаємо, що в суспільстві, економіка якого реформується поруч з приватними і колективними власниками, є й державний сектор. Потрібний він і в невиробничій сфері. За державою залишається тільки те, що ефективніше зробить саме держава, де ефективніша її політика.

Держава буде виступати організатором або замовником теоретичних наукових досліджень, охорони довкілля. Вона має надавати кредити і гранти для навчання талановитої молоді із незаможних верств. Вона повинна захищати громадян від загрозливих ініціатив у медицині або від генно-модифікованих продуктів.

У цілому роботи в державі буде більш ніж достатньо. Реформа невиробничої сфери – тільки частина, нехай головна, але тільки частина нашого номенклатурно-олігархічного суспільства. Ще раз наголосимо – необхідно реформувати економіку, подолати монополізм, особливо фінансистів і олігархів, зробити головною силою малий та середній бізнес, провести земельну реформу тощо [13]. Очевидно, що цю роботу держава Україна успішно може провести в умовах дієвої підтримки західних країн.

5. Потрібна законодавча оптимізація відносин між центральною і регіональними владами. Зокрема, це має включати забезпечення прав та інтересів регіонів; гармонійне поєднання вертикальних зв'язків (Київ – регіони) з горизонтальними (зв'язки між регіонами); взаємопроникнення культур і традицій, притаманних тим чи іншим регіонам; перегляд бюджетної політики на користь територіальних громад.

6. На часі реалізація політики децентралізації управління, яка, зокрема, має бути спрямована на розширення прав органів місцевого самоврядування із закріпленням додаткових джерел доходу місцевих бюджетів. Головне завдання тут – провести збалансований розподіл повноважень між державою та місцевим самоврядуванням, коли оперативне управління має відійти виконкомам місцевих рад, а за органами державної влади залишаться функції контролю на відповідність рішень органів місцевого самоврядування чинному законодавству. Сюди також відносять завдання посилення фінансово-економічної автономії регіонів у рамках унітарної держави та необхідність удосконалення системи бюджетних відносин між центром і регіонами.

7. Розвиток громадянського та економічного самоврядування. Надання територіям більш широких повноважень у впровадженні гуманітарної та інформаційної політики.

8. Адміністративно-територіальна реформа, яка передбачає укрупнення районів. Незважаючи на її непопулярність, така реформа вкрай потрібна, оскільки без кардинальних змін території районів не можлива ефективна реформа місцевого самоврядування. Адже добре відомо, що понад 90% сільських рад не здатні виконувати свої повноваження внаслідок хронічного недофінансування.

9. Проведення адміністративної реформи, яка повинна закласти засади унеможливлення монополії однієї політичної сили у системі виконавчої влади. Для цього необхідно на законодавчому рівні заборонити державним службовцям бути членами партій і чітко розмежувати політичні та адміністративні посади в системі управління. Необхідна цілеспрямована робота зі створення професійної державної служби. На керівні посади в системі виконавчої влади повинні призначатися високопрофесійні службовці, кар'єрне просування яких не залежить від політичної кон'юнктури.

10. Також необхідна боротьба проти проявів політичного радикалізму, в тому числі і національного, оскільки не секрет, що сепаратистські настрої у Південно-Східному регіоні стали наслідком ескалації радикально-націоналістичних установок.

11. Актуальною залишається потреба створення оптимальної гуманітарної та культурної політик, які б могли забезпечити загальнонаціональний діалог. Такий діалог сприяв би взаєморозумінню між населенням різних регіонів, зокрема унеможливив виникнення різного роду міжрегіональних фобій на мовному та культурному ґрунті.

8.2. Актуальність реалізації державної політики на засадах діалогу

Однією з причин краху політико-управлінської моделі, яка була сформована впродовж 2010–2013 рр., була нездатність (або небажання) влади працювати на створення ефективних засобів комунікації із суспільством.

Політичний клас, який прийшов до влади після президентських виборів 2010 р., бачив своїм пріоритетом побудову адміністративної вертикалі, на-

томість налагодженню комунікацій із суспільством не приділялось уваги. Зокрема, не ставилося завдання пошуку діалогу із соціальними прошарками у реалізації державної політики. Єдиний напрям, який реалізувався, – це прагнення встановити контроль над ЗМІ, передусім телебаченням.

У результаті адміністративна вертикаль із лояльних чиновників була створена. Одночасно влада опинилась на межі комунікативного колапсу, коли в громадській свідомості укорінилися міцні установки її неприйняття.

У результаті сформувалася ситуація, коли, з одного боку, чиновництву постійно хтось “заважає жити”. З другого – існували реальні соціально-економічні проблеми, у розв’язанні яких владі потрібна була підтримка населення. Але цієї підтримки не було, як не було і компетентних державних управлінців, які б могли працювати над розв’язанням цих проблем, оскільки в умовах кланової партійної політики такі управлінці в принципі не можуть обіймати керівні посади. Отже, суспільство очікувало компетентного управління, захисту від самодурства місцевих князьків, а отримувало чергового представника “донецьких”.

Відсутність комунікації із суспільством в підсумку створила умови руйнування тодішнього політичного режиму.

Прихід до влади нових політичних сил після революційних подій 2014 р. сприяв виникненню в суспільстві сподівань на те, що з’явилася можливість сформувати ефективну державну політику для забезпечення національної консолідації. Ці сподівання створюють сприятливі умови для формування державної політики на засадах діалогу з громадянським суспільством.

Нагальною проблемою сьогодення є необхідність утворення діалогу між зацікавленими групами (інститутами громадянського суспільства, експертним середовищем) та органами державної влади у формуванні державної політики, оскільки саме діалогічна державна політика здатна забезпечувати національну консолідацію, коли у процесі її формування братимуться до уваги різні точки зору і коли вона реалізується із урахуванням регіональних особливостей.

Політичним силам і громадським активістам необхідно усвідомити, що саме державна політика, яка побудована на діалогічних засадах, здатна зупинити деструктивні процеси в суспільстві. Соціальна, економічна та гуманітарна сфери суспільства нині перебувають в такому стані, коли не можна досягти порозуміння та злагоди, використовуючи виключно примусові заходи. В умовах сучасної кризи суспільства збалансована державна політика – це, з одного боку, ефективний засіб протидії руйнівним тенденціям, з другого – чинник зміцнення національної ідентичності на засадах толерантності і духовного розвитку.

Важливим напрямом формування ефективної державної політики на основі діалогу є налагодження публічних консультацій, за допомогою яких структури громадянського суспільства можуть брати участь в її виробленні. Публічні консультації до цього часу залишаються багато в чому ритуалом для органів державної влади та місцевого самоврядування. Чинний механізм прийняття рішень унеможливорює конструктивну участь громадськості у виробленні державної політики. У результаті вона позбавлена дієвої підтримки з боку заці-

кавлених груп. Відсутність публічних консультацій призводить до того, що схвалюються неякісні рішення, які мають низький рівень легітимності, що призводить до незадовільної їх реалізації конкретними виконавцями.

Необхідно докласти зусиль для налагодження публічних консультацій із усіма зацікавленими учасниками політичного процесу – громадськими інституціями, політичними партіями, зацікавленими професійними та соціальними групами. Власне, оновлена політика на засадах діалогу повинна починатися зі створення механізму таких консультацій. Це вимагає від державних органів створення належного механізму таких консультацій, а також контролю над реалізацією їх результатів. Водночас від представників громадянського суспільства необхідні бажання брати участь у такій роботі і здатність актуалізувати реальні проблеми державної політики та сприяти виробленню альтернативних проектів їх розв'язання. Таким чином, створюються засади демократичного стилю управління суспільним процесом на засадах діалогу, коли органи управління та інститути громадянського суспільства мають можливість визначити свої позиції та висловити оцінки, які репрезентують їхні інтереси.

Для налагодження такої співпраці необхідно посилити інституційну ефективність підрозділів органів управління, які відповідають за роботу із структурами громадянського суспільства. Публічні консультації повинні проходити без зайвої бюрократизації та з максимальним інтелектуальним і практичним результатом. Для цього службовці, які відповідають за налагодження зв'язків з громадськістю, повинні постійно підвищувати свою кваліфікацію. Також необхідно забезпечити об'єктивний характер консультацій, коли їхня тематика та коло учасників з боку недержавних інститутів не залежать від суб'єктивних уподобань керівників різного рівня.

Практика публічних консультацій повинна стати повсякденною. Доцільно, щоб максимальна кількість службовців як у центральних, так і в регіональних органах влади брали участь у обговоренні з представниками громадськості рішень, що схвалюються. Варто передбачити відповідні форми притягнення до відповідальності за фактами ухиляння від проведення консультацій.

Для реалізації зазначених завдань необхідно особливу увагу приділити створенню ефективних консультативно-дорадчих органів при міністерствах та місцевих органах влади. До складу таких консультативно-дорадчих органів мають увійти авторитетні представники громадськості, які здатні надати реальну методичну та професійну допомогу в роботі центральних та регіональних органів управління.

На часі впровадження більш широкої децентралізації державного управління. Очевидно, що ця загальна тенденція торкнеться всіх напрямів державної політики. У цьому контексті актуальним завданням для практиків та експертів є пошук оптимальної формули децентралізації управлінської роботи. Позаяк, з одного боку, необхідно зберегти цілісність адміністративного та політичного простору, з другого – навчитися здійснювати державну політику з урахуванням регіональних особливостей та ментальних традицій різних територій.

Важливим чинником відкритості державної політики є оптимізація практики кадрових призначень на конкурсних засадах. Необхідні кардинальні зміни в кадровій роботі у сфері управління з метою унеможливлення кумівства, бюрократизму і низького рівня менеджменту. Конкурсні призначення повинні проходити прозоро, мотиви вибору конкретних посадовців мають базуватися на чітко визначених критеріях. Зокрема, такі критерії мають включати позитивний досвід реалізації інновацій у сфері управління, обізнаність щодо сучасної європейської управлінської практики, належну професійну репутацію.

Необхідно провести департизацію державної політики і унеможливити порочну практику, коли органи управління та службовці середньої ланки використовувалися політичними силами для досягнення групових меркантильних цілей.

Важливим пріоритетом формування політики на засадах діалогу є налагодження конструктивних відносин органів управління із засобами масової комунікації. На сьогодні ці відносини багато в чому обмежені суто формальними умовами. На часі стоїть завдання побудови системної роботи, яка б була націлена на інформування широкої аудиторії про рішення, які схвалюються, і про зміст політики, яку впроваджують органи влади.

На виконання зазначеного в центральних органах влади мають бути розроблені цільові програми з інформаційної підтримки їхньої діяльності. Мета цих програм – всебічне інформування широких верств громадськості про свою роботу. При реалізації такої інформаційної роботи важливо враховувати, що вона має бути спрямована не тільки на всебічне інформування про діяльність центральних та місцевих органів влади, а й сприяти зміцненню цінностей національно-культурної ідентичності.

8.3. Нова державна культурна політика як ціннісна основа успішних реформ

У період державної незалежності в полі зору українських політиків здебільшого перебували питання трансформації економіки, управлінських відносин і правової сфери, тоді як культурній галузі не надавалося пріоритетного значення. Водночас немає вагомих підстав стверджувати, що політика модернізації досягла або досягне успіху хоча б у середньостроковій перспективі. Для нинішнього українського суспільства є характерними такі явища, як бідність, збільшення олігархізації економіки, корупція, деіндустріалізація. Упродовж двох десятиліть трансформації не вдалося відродити економічний потенціал. За підрахунками, нинішній ВВП України становить близько 70% від ВВП УРСР.

Одна з причин невдач модернізації українського суспільства полягає в тому, що не приділялося належної уваги необхідності реформувати культурну політику. Трансформація посттоталітарного суспільства не дала очікуваного результату: наявна державна культурна політика не змогла сформувати в громадській свідомості відповідні установки на інноваційний розвиток. Доводить-

ся констатувати, що й нині в політичного класу відсутнє стратегічне бачення значення культури для успіху реалізації модернізаційних проектів.

Неуважне ставлення до проблем культурного розвитку призвело до виникнення так званого феномену “культурної пастки”, в яку потрапили стратегії модернізації українського суспільства. Зміст цього феномену полягає в тому, що без уваги до змін у культурній сфері неможливі успішні трансформації в суспільстві. Реформатори пропонували нову систему соціально-економічних відносин, однак посттоталітарне суспільство, поділяючи стару систему цінностей, або не сприймало зміни, або ж реалізація ліберальних доктрин мала протилежні наслідки. Культурна пастка – це ситуація, коли згубні й застарілі ціннісні установки стають стійкими нормами життя, які роблять будь-яку стратегію модернізації неефективною.

Динамічний розвиток культури має ключове значення для успішної модернізації України. Потрібно відмовитися від помилкової точки зору, що успіх реформ лежить тільки в економічній та соціальній площині. Успішною трансформація може бути тільки тоді, коли супроводжується ефективною політикою держави в духовній і культурній сферах. Саме усвідомлення цього бракувало українським політикам, які помилково пов’язували мету модернізації тільки зі збільшенням матеріального споживання або з формуванням інститутів, які притаманні сучасному капіталістичному суспільству.

Актуальність визначення пріоритетів культурної політики в стратегії модернізації суспільства полягає в необхідності забезпечити розвиток креативного потенціалу нації, створити умови для формування творчого середовища та нових форм суспільної організації.*

В українському суспільстві існує неабиякий потенціал лояльного ставлення до модернізації. Такий висновок можна зробити, зокрема, на підставі результатів дослідження поведінкових стратегій населення, які поділяються на стратегії опанування (прагнення активно розв’язувати життєві проблеми), пристосування та уникання (втеча від проблем). Як показують дослідження Інституту соціології НАН України, група із стратегією опанування становить 16% респондентів, пристосування – 27%, уникання – 32% і 25% – із не визначеною життєвою стратегією [14]. При цьому умовна група тих респондентів,

*Під культурною політикою у вузькому розумінні пропонується розглядати діяльність щодо збереження, розвитку та поширення культурного надбання, а також підтримку функціонування закладів та організацій, які належать до сфери культури. Поняття культурної політики у вузькому сенсі пов’язується зі сферою компетенції Міністерства культури. У цьому розділі поняття культурної політики використовується в широкому сенсі, як активність у створенні ціннісної та світоглядної матриці діяльності. У такому аспекті культурна політика виступає чинником модернізації українського суспільства. Культурна політика відтворює ціннісні установки, які детермінують поведінку людей та орієнтації громадської думки. Таким чином, культурна політика розуміється як творення ціннісних засад модернізації, тобто як формування нових соціальних установок, які сприяють розвитку творчого середовища і розкриттю інноваційного потенціалу суспільства.

хто опановує ситуацію, між 2003-м і 2007-м рр. зросла вдвічі (від 8 до 16%) і потім кількісно майже не змінилася.

Доволі великий відсоток людей, які дотримуються активної життєвої стратегії, доводить, що в українському суспільстві зберігається досить міцний реформаторський потенціал. Ці люди готові до активної діяльності та розв'язання життєвих проблем. Вони є потенційними прихильниками ідеології модернізації суспільства.

Завдання реалізації кардинальних програми реформ актуалізує необхідність визначення ролі культурної сфери в сучасному розвитку. Отже, базовою проблемою формування державної культурної політики є піднесення ролі культури в модернізації українського суспільства.

Для реалізації зазначених цілей, по-перше, необхідно визначити фундаментальну проблему, яка зберігає актуальність упродовж усіх років державної незалежності, – кризу ідентичності. Завдання полягає в тому, щоб проект державної культурної політики був здатний інтегрувати широке коло ментальних феноменів: етичні норми, світоглядні установки, політичні цілі, релігійну апологетику, які стали б засадами для ідентичності української нації в сучасному глобалізованому світі.

По-друге, важливим напрямом культурної політики є внесення змін у ціннісні установки суспільної свідомості. Упродовж останніх десятиріч у суспільній свідомості стверджувалися зазвичай споживацькі цінності. Підвищення рівня споживання за мовчазною згодою вважалося критерієм успіху функціонування державних органів влади. Водночас за умов незавершеності національно-державної ідентичності набувають популярності установки, що привнесені ззовні засобами масової комунікації. Як правило, ці установки створені зарубіжною індустрією масової культури і спрямовані на підтримку споживацького світогляду. Культурна і гуманітарна практики дотепер не змогли ефективно протистояти зазначеним негативним тенденціям.

Без кардинальних змін у сфері цінностей українське суспільство не має шансів на успішну модернізацію. Зокрема, необхідне формування нової парадигми гуманітарного розвитку, яка полягає у відмові від ідеології споживання і ствердженні нових цінностей гармонії індивідуального та державного. Створення нових гуманітарних і культурних орієнтирів стане запорукою успішної модернізації України. Установка на прогрес, відкритість до інновацій, готовність до критичного осмислення усталених суспільних відносин – це культурні установки, які є базисом успіху модернізації. Ціннісну альтернативу ідеології споживання може скласти розвиток етичної, екологічної та правової свідомості, а також установки захисту прав людини.

По-третє, необхідною складовою реформ має бути розвиток інноваційної культури. Специфікою цього типу культури є те, що вона визнає базовими цінностями процес оновлення суспільства і творчу самореалізацію особистості. Смісл цього типу культури полягає в тому, що розвиток і нововведення визнаються базовими цінностями у самосвідомості людини. Поняття “інноваційна

культура” означає готовність (лояльність) суспільства та його інститутів до сприйняття нового, а також спроможність брати участь у запровадженні новацій. Інноваційна культура перешкоджає поширенню застарілих форм суспільної організації – відсталості та містечковості. Висока інноваційна культура підтримує в суспільстві процеси оновлення й сприяє їх неминучості.

У сучасному глобальному світі можуть благополучно розвиватися лише держави, які опираються на інноваційну культуру. Тому її необхідно розглядати як стратегічний ресурс, від якого залежить розвиток суспільства.

У 2005 р. українськими науковцями була схвалена декларація “Ноосфера та інноваційна культура суспільства”, в якій ідеться про те, що інноваційна культура українського суспільства порівняно з розвинутими країнами Європи та світу перебуває на низькому рівні. Однією з причин є відсутність єдиного підходу до формування в Україні системи інноваційної культури, зокрема не приділяється належної уваги світоглядним процесам, впливу інноваційної культури на гуманітарні сфери науки, розвиток духовної спадщини нації [15, с. 321–323].

Нині Україна фактично позбавлена тих засобів, які могли б дати поштовх у межах традиційної парадигми модернізації. Уже не достатньо, щоб успіх реформ пов’язувався винятково зі збільшенням кількісних соціально-економічних показників. Успішна модернізація України можлива в умовах, коли ініціаторам реформ вдасться вийти з описаної вище “культурної пастки” і сконцентрувати увагу на проблемах розвитку інноваційної культури. Це, зокрема, означає відмову від розуміння людини винятково як сили, що виробляє товари та послуги, й визнання її суб’єктом, який продукує нові цінності та знання.

Існують підстави стверджувати, що Україна має неабиякі шанси на стабільний розвиток і успішну модернізацію. Інноваційний прорив цілком можливий за рахунок розвитку культурної політики, коли новітні виробничі технології та управлінські рішення будуть підкріплені цінностями, що спрямовані на розвиток і модернізацію.

Отже, для прихильників політики реформ актуальною є підтримка тих сфер культури, які здатні впливати на розвиток економіки й управління. У цьому контексті інноваційну культуру можна розглядати як важливий ціннісний ресурс суспільства. Цей тип культури визначає орієнтацію свідомості на інновації, які реалізуються в практичних навичках і поведінкових стратегіях. Інноваційна культура також визначає розвиток корпоративних відносин, соціальну відповідальність бізнесу та формування новітніх управлінських технологій.

Питання розвитку інновацій постійно перебувають у полі зору науковців та політиків. Зокрема, варто відзначити схвалену Кабінетом Міністрів України в 2012 р. Концепцію реформування державної політики в інноваційній сфері [16]. У ній визначається широке коло шляхів формування інноваційної культури – від сфери освіти до підвищення кваліфікації фахівців із питань інноваційного менеджменту.

Водночас цей напрям роботи потребує доповнення гуманітарними чинниками, позаяк у Концепції не згадується необхідність розвитку ціннісних і

мотиваційних аспектів. Тому державні інститути, до компетенції яких входить управління гуманітарною сферою, не згадані серед виконавців цієї Концепції. У цьому контексті очевидна потреба формування програми інноваційного розвитку культури.

У сучасних умовах глобалізації необхідна нова модель розвитку культури на інноваційній основі. Очевидно, що реалії сьогодення змушують розпочати роботу над оновленим програмним документом, який би визначав стратегію розвитку української культури.

По-четверте, складовою культурної політики як ціннісного фундаменту реформ є завдання забезпечення взаємозв'язку інноваційної та національної культур. Інновації часто суперечать традиціям, позаяк вони спрямовані на руйнування усталених моделей суспільних відносин та способу життя. Водночас традиції можуть виконувати функції захисту від непередуманих та волюнтаристських новацій, реалізація яких призводить до руйнівних наслідків.

Однак не всі країни здатні сформувати інноваційну культуру, а отже, і генерувати нові форми організації. Чимало країн не спромоглися до цього й перебувають у полоні традиційного консерватизму. Здатність до інновацій, власне, й лежить в основі демаркації між розвинутими суспільствами і тими, що розвиваються. Цей висновок змушує звернути увагу на специфіку зв'язків між інноваціями і традиціями.

Вміння оптимально використовувати надбання національної самобутності в модернізації є засадничим чинником інноваційної культури. Історія дає чимало прикладів успішного розв'язання цієї складної проблеми. Зокрема, у цьому контексті корисним є досвід Японії, де національні традиції, які ретельно зберігаються, допомагали швидкому технологічному прогресу.

Для українського суспільства важливою є відмова від застарілих установок, що залишилися від радянського минулого, і адаптація до сучасних європейських цінностей суспільного устрою. Утім, це завдання має більш фундаментальне значення: необхідно знайти унікальну формулу гармонії між національними традиціями, що створюють самобутність Українського народу, та інноваціями, які є характерними для постіндустріального суспільства. Прихильникам реформ необхідно брати до уваги архетипи, що формують національну ідентичність, для того щоб "вбудувати" їх у процеси соціально-економічних трансформацій.

Доводиться констатувати, що українське управлінське, бізнесове та політичне середовище є інертними і такими, що дуже важко сприймають новації. Боротьба з цією інертністю має стати предметом культуротворчої роботи на найближче майбутнє, оскільки на новому етапі розвитку суспільства в ХХІ ст. головну роль відіграватимуть інтелектуальні та культурні індустрії.

Необхідно розробити Стратегію державної культурної політики, яка б відповідала викликам ХХІ ст. Ідеологія цієї Стратегії має виходити з того, що культура є фундаментом, який визначає зміст модернізації українського суспільства. У цьому документі повинні бути сформульовані концептуальні засади державної політики розвитку інноваційної діяльності у сфері культури.

Стратегія має виходити з того, що інноваційна культура є важливим ресурсом суспільства. Установка на прогрес, відкритість до інновацій, готовність до критичного осмислення усталених суспільних відносин – це культурні установки, які є базисом успіху модернізації. Необхідно визначити шляхи реалізації цього типу культури в практичних навичках, поведінкових стратегіях, розвитку корпоративних відносин, сфері соціальної відповідальності бізнесу, формуванні новітніх управлінських технологій.

Реалізація Стратегії повинна передбачати, з одного боку, становлення цілісного національного культурного простору, наповненого конкурентоспроможним культурним продуктом, з другого – збереження культурної спадщини як ресурсу консолідації та духовного поступу суспільства.

Висновки

1. Для політико-управлінської моделі, що була створена впродовж 2010–2013 рр., є характерними такі риси та якості, які призвели до системної політичної та соціальної кризи в суспільстві:

– посилення авторитаристських тенденцій у політичній сфері та системі державного управління;

– створення надцентралізованої системи державного управління;

– реформаторський колапс, нездатність до впровадження політики, націленої на кардинальне оновлення економічної та соціальної сфер суспільства;

– кардинальне зменшення ролі представницьких структур у формуванні та реалізації державної політики;

– відсутність системної зрозумілої кадрової політики, підпорядкованість кадрової політики вузькокорпоративним інтересам;

– олігархізація політичної та економічної сфер суспільства, що проявилася у спрямованості державної політики на користь великого капіталу.

2. Мета побудови нової моделі державної політики полягає в реалізації низки завдань, зокрема, необхідно:

– розпочати процес реального соціально-економічного та гуманітарного реформування суспільства;

– проводити послідовний і цілеспрямований процес деолігархізації економічної і політичної сфер суспільства;

– оптимізувати відносини центральної і регіональних влад, що, зокрема, має включати забезпечення прав та інтересів регіонів;

– реалізувати політику децентралізації управління, яка, зокрема, має бути спрямована на розширення прав органів місцевого самоврядування із закріпленням додаткових джерел доходу місцевих бюджетів;

– розвивати громадянське та економічне самоврядування, надати територіям ширші повноваження в упровадженні гуманітарної та інформаційної політик;

– провести адміністративну реформу, яка повинна закласти засади унеможливлення монополії однієї політичної сили у системі виконавчої влади;

- вести послідовну боротьбу проти проявів політичного радикалізму, у тому числі й регіонального;
- створити збалансовану гуманітарну та культурну політику, яка б могла забезпечити загальнонаціональний діалог.

3. Формування державної політики на засадах діалогу з громадянським суспільством передбачає:

- налагодження продуктивних публічних консультацій органів державної влади з громадськістю та зацікавленими групами;
- посилення інституційної спроможності підрозділів органів управління, які відповідають за роботу із структурами громадянського суспільства.

4. Перед управлінським середовищем стоїть фундаментальна проблема осмислення ролі культурної політики в стратегії реформ. Необхідна побудова культурної політики, яка б створювала умови для формування творчого середовища і забезпечувала розвиток креативного потенціалу країни. Розвиток культури має стати чинником піднесення національної економіки, зокрема її інноваційного потенціалу.

Потрібно стимулювати наукові дослідження в напрямі осмислення змісту інновацій у сфері культури. Зокрема, це потребує визначення конкретних форм і формулювання чітких критеріїв інноваційної культурної діяльності. Результатом цієї роботи повинна стати розробка державних цільових програм інноваційного розвитку окремих сфер культури.

На часі завдання розробки Стратегії державної культурної політики, яка б відповідала викликам ХХІ ст. Ідеологія цієї Стратегії має виходити з того, що культура є фундаментом, який визначає зміст модернізації українського суспільства.

Питання для самоконтролю

1. Які характеристики притаманні політико-управлінській моделі, що була створена впродовж 2010–2013 рр.?
2. Які завдання необхідно вирішити у формуванні нової моделі державної політики?
3. Які засади державної політики, що побудована на діалозі з громадянським суспільством?
4. У чому полягає зміст державної культурної політики як ціннісної основи успішних реформ?

Список використаних джерел

1. *Валевський О.* Міф “сильної держави” в трансформації українського суспільства [Електронний ресурс] / О. Валевський // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук держ. упр. : спец. вип. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2011. – С. 223–229. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Pubupr/2011-1/doc/2/08.pdf

2. Тимошенко знову обіцяє диктатуру [Електронний ресурс] // Укр. правда. – 2009. – 2 жовт. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2009/10/2/4219678/>; Тимошенко: Україні нужна диктатура [Електронний ресурс] // Regnum, 25.10.2009. – Режим доступу : <http://www.regnum.ru/news/1218199.html>
3. Новий курс: реформи в Україні. 2010–2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – С. 14, 15.
4. Венеціанська комісія: Парламентські вибори мають відбутися в 2011 році: (документ) [Електронний ресурс] // “Главком”. – 2010. – 21 груд. – Режим доступу : <http://glavcom.ua/print/articles/2452.html>
5. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>; Деякі питання організації роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 груд. 2010 р. № 1199/2010. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1199/2010>; Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>; Про внесення змін до Закону України “Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3656 VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3165-17>
6. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010–2014 роки [Електронний ресурс] / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf
7. Державна програма активізації розвитку економіки на 2013–2014 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 лют. 2013 р. № 187 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/187-2013-%D0%BF>
8. *Сидоренко С.* Реформенное безобразие [Електронний ресурс] / С. Сидоренко // Газета “Коммерсантъ Украина”. – 2013. – № 5. – 18 січ. – Режим доступу : <http://www.kommersant.ru/doc/2106596>
9. За півроку роботи Ради з 2 тисяч законопроектів лише 45 стали законами : моніторинг роботи Парламенту / Громадянська мережа “ОПОРА” // Українська правда. – 2013. – 4 листоп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2013/06/17/6992417/>
10. *Валевський О.* Архетипи українських реформ: від адміністративно-командної до адміністративно-олігархічної моделі / О. Валевський // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук держ. упр. : спец. вип. – Х. : Вид-во “ДокНаукаДержУпр”, 2012. – С. 41.
11. Обсяг корупції у 2010–2013 роках в економіці України / Київ. міська організація роботодавців, 13 берез. 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим

доступу : <http://www.kmor.kiev.ua/novyny/157-obsiah-koruptsii-u-2010-2013-rokakh-v-ekonomitsi-ukrainy-perevyshchyv-500-miliardiv-hryven>

12. Виступ Прем'єр-міністра України А. Яценюка у Верховній Раді 27 берез. 2014 р. [Електронний ресурс] // Уряд. портал. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247147805

13. *Попов Г.* Четверть века спустя / Гавриил Попов // МК в Украине. – 2014. – 25 июня.

14. Круглий стіл “Перспективи модернізації в Україні і тенденції змін суспільної свідомості” (Київ, 11 лют. 2013 р., Ін-т соціології НАН України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://i-soc.com.ua/institute/press_relis.pdf

15. Проблемы и перспективы инновационного развития экономики : материалы Десятой междунар. науч.-практ. конф. по инновац. деятельности (Алушта, 12–16 сент. 2005 г.). – К. : Феникс, 2006. – 328 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://naukainform.kpi.ua/Nauka_Naukoznavstvo/6-278%20Problemy%20i%20perspect.pdf

16. Концепція реформування державної політики в інноваційній сфері. (Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 верес. 2012 р. № 691-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/691-2012-%D1%80>

9. ВПЛИВ ПРОЦЕСІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА ПРОЦЕДУРИ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

З кінця 70-х рр. ХХ ст. триває “третьа хвиля” демократизації, яка стає дійсно глобальною [2, с. 71]. Механізмом, що приводить її в дію, є, як слушно зазначає професор Кембриджського університету Д.Лейн, транснаціональний капіталістичний клас, який не міг існувати в прокрустовому ложі країн державного соціалізму [3, с. 22]. Водночас історична спадщина радянської моделі суспільного розвитку та периферійний статус нових незалежних держав, які утворилися після розпаду СРСР, стають ключовими стримуючими чинниками в процесі розвитку сучасного громадянського суспільства.

Відповідно до гегелівського тлумачення, громадянське суспільство означає визнання рівнозначності інтересів держави й індивідів. Отже, допоки на місцевому рівні не з’явиться реального впливу громадян на ухвалення рішень системою місцевого самоврядування, важко говорити про вплив громади на вищий політичний рівень влади. До того ж, на думку Д.Лейна, “в таких країнах, як Росія та Україна, дієвої форми сучасного капіталізму не створено, і є сумніви щодо того, чи сформовано сучасний капіталізм узагалі” [3, с. 27]. Це не дивно, адже формування європейської моделі капіталізму відбувалося за специфічних історичних умов і тривало, якщо умовно взяти хронологічний період від Англійської та Нідерландської буржуазних революцій ХVI–ХVII ст. до загальноєвропейської революції 1848 р., майже 250 років. Натомість формування громадянського суспільства в Україні відбувається менше чверті століття.

Говорячи про невідворотний характер дії тенденцій глобалізації, директор Лондонської школи економіки звертає увагу на нарощення динамічної системи електронних комунікацій. Внаслідок цього вже немає чіткої межі між поняттями локального та головного, периферійного та центрального. Глобалізація зачепила не лише економіку, а й родину, культуру, сферу інтимних стосунків. Утім, міркуючи про загрози та виклики цього процесу, автор твердить, що негативні тенденції цілком можливо підпорядкувати позитивним. Найпродуктивніший шлях – послідовний розвиток демократії, що приводить до інтенсифікації впливу громадянського суспільства на управлінські структури та процеси в національних державах, і на глобальному рівні (“демократизація демократії”) [1, с. 100].

9.1. Особливості творення державної політики в умовах сучасного демократичного суспільства

Особливістю вироблення та реалізації сучасної державної політики є значне зростання невизначеності та нестабільності, що спричинене насамперед впливом глобалізації. Проте за будь-яких умов творення державної політики передбачає взаємодію багатьох суб’єктів політики та встановлення складних взаємо-

зв'язків між ними. Державна політика розробляється за участю різних суб'єктів політики – партій, громадських організацій, університетів і дослідницьких центрів, впливових представників бізнесу, культури і науки. Вироблення державної політики триває в часі, і тому результати її втілення не завжди збігаються із запланованими цілями. Тож державна політика – це своєрідний план намірів, реалізація яких невідворотно пов'язана зі зміною загального вектора дії.

Динамічна зміна умов вироблення державної політики спричинює необхідність організації спостереження (моніторингу) за факторами впливу на проблему та потребує виявлення взаємозв'язків між ними, а також між суб'єктами політики, які можуть справляти прямий або опосередкований вплив на державну політику, бути постійно діючими чи змінювальними. Натомість фактори як стимулююча сила будь-якого процесу діють постійно, але сила їх впливу може змінюватись відповідно до “духу” суспільно-історичної епохи. Якщо в античні часи вирішальну роль відігравали природно-географічні фактори, у період Модерну – економічні, соціально-економічні чи соціально-політичні, то в період Постмодерну (епоху глобалізації) – соціокультурні, а точніше – психосоціальні фактори.

На думку Н.Маслової, результатом впливу різних факторів є формування унікальних територіальних соціокультурних систем, яким притаманні самобутні риси культури, що взаємопов'язані із соціальними, економічними, демографічними та іншими особливостями території. Під факторами слід розуміти сукупність причин, що зумовлюють формування унікальних соціокультурних рис населення певної території та рушійні сили соціокультурних процесів [4, с. 75, 77].

Сучасні дослідження стикаються з певними труднощами при здійсненні факторного аналізу, якому піддаються лише окремі складові соціальних процесів. Досить детальний факторний аналіз здійснено в працях О.Западнюка, який вивчав міграційні процеси [5, с. 40–45]. А.Ковальчук, здійснюючи факторний аналіз релігійної сфери в Україні, виділяє дві головні групи факторів: суспільні та природно-географічні, які, у свою чергу, поділяє на історико-географічні, суспільно-політичні, етнічні, соціально-культурні, соціально-психологічні, соціально-побутові, економічні, власне релігійні та інші фактори. До першої групи факторів він відносить також територіальну організацію населення і систему його розселення, а до другої – релігійно-географічне положення України [6, с. 4]. І.Барна, аналізуючи фактори формування етнічного складу населення, виділяє три їх основні групи: історико-географічні, політичні, соціально-економічні [7, с. 4].

За різними критеріями класифікує фактори соціокультурних процесів Н.Маслова, зокрема: за характером впливу, рівнем впливу, тривалістю дії тощо. Усі фактори при цьому вона розподіляє на *об'єктивні* та *суб'єктивні*. Група об'єктивних факторів включає різні аспекти територіальних відмінностей в умовах життя населення (географічне положення, природні умови, історія розвитку території, економічні, соціальні, демографічні, етнічні, релігійні та інші відмінності). Ці фактори ще називають факторами-умовами. До суб'єктивних

факторів відносять соціально-психологічні фактори, під впливом яких формуються особливості поведінки, психіки певних соціальних груп населення, які визначають їх своєрідні ціннісно-світоглядні установки [4, с. 77].

Спробу визначити фактори впливу на державну політику та здійснити їх класифікацію зробив цілий ряд авторів, зокрема, І.Іванюк, яка класифікує державну політику під кутом зору “природи політики” та пов’язує відповідні їй типи політики з чинниками впливу на неї. Так, виокремлюючи освітню політику, вона поділяє її на: 1) розподільчу й перерозподільну; 2) символічну і матеріальну; 3) раціональну й прибуткову; 4) самостійну і процедурну; 5) регулятивну і дерегулятивну; 6) “зверху” (прийняття рішення на центральному державному рівні) і “знизу” (розбудова існуючої практики) [8, с. 16–17]. Є.Красняков, здійснюючи класифікацію факторів, що впливають на державну освітню політику, вибудовує інший ряд: економічні, політичні, правові, соціально-психологічні, етичні, екологічні, демографічні, культурні, духовно-ідеологічні, інституціональні, галузеві чинники [9].

Відповідно до розробленої Е.Афоніним структури універсального епохального (суспільно-історичного) циклу цілком доречно було б виділити: *фактори становлення* (соціальних інститутів, соціальних феноменів тощо), які виявляють себе під час соціальної інволюції, *фактори функціонування*, що виявляють себе під час перехідної доби суспільного розвитку (соціальна революція та соціальна коеволюція або трансформація), та *фактори розвитку*, що виявляють себе під час еволюції. При цьому фактори становлення пов’язані зі статичною природою суспільства і суспільних норм, фактори розвитку – з динамічною природою суспільної системи і фактори функціонування віддзеркалюють перехідний (нелінійний) стан змін системи суспільства та його основних підсистем [10].

9.2. Глобалізація та її вплив на державну політику

За рівнем впливу на державну політику прийнято виділяти фактори макро-, мезо-, мікрорівнів. Потужним фактором макрорівня виступає глобалізація. *Глобалізація* (англ. globalization) – 1) комплексне геополітичне, гео економічне і геокультурне явище, яке впливає на всі сторони життєдіяльності національних держав; 2) новий етап суспільного розвитку, який характеризується поширенням взаємозалежності між країнами в економічній, політичній і культурній сферах; 3) історичний процес зближення націй і народів, між якими поступово стираються традиційні кордони і людство починає усвідомлювати свою цілісність. Глобалізація походить від лат. globus – куля, земна куля, глобус, тобто умовна модель зменшеного планетарного масштабу. Від цього слова було утворено прикметник “глобальний” (англ. global) – світовий, планетарний. Науковий термін “глобальний” з’явився в Оксфордському словнику англійської мови в 1961 р. Від слова global був утворений іменник globalization – перетворення, яке стосується всієї земної кулі. У 1983 р. професор Гарвардської шко-

ли бізнесу Т.Левітт опублікував статтю “Глобалізація ринків”, якою суттєво сприяв популяризації феномену глобалізації.

Поняття “глобалізація” пов’язують також з ім’ям шотландського соціолога і теоретика глобалізації Р.Робертсона, який дав тлумачення феномену (1985) і виклав основи своєї концепції (1992). Його теоретичні погляди спираються здебільшого на феноменологічний і психосоціальний підходи, ніж на матеріалістично орієнтовані погляди американців – автора світ-системного аналізу І.Валлерстайна чи Ф.Джеймсона. Для Р.Робертсона найбільшу зацікавленість у сучасну епоху постмодерну викликає шлях, яким розвивається глобальна свідомість. Зокрема, він складав прогресію “фаз”, що охоплювали ключові аспекти різних епох глобальної історії, заявляючи, що “*ми ввійшли у п’яту фазу Глобальної Невизначеності*”. Головна робота автора – “Глобалізація: соціальна теорія і глобальна культура” (1992), в якій засновник соціологічної теорії глобалізації Р.Робертсон визначив глобалізацію як серію емпірично фіксованих, різнорідних епохальних змін, що об’єднуються логікою перетворення світу в єдине ціле. У всіх цих процесах виявляються два аспекти: глобальна інституціоналізація життєвого світу і локалізація глобальності. Перший аспект – *глобальна інституціоналізація життєвого світу* тлумачиться як організація повсякденних локальних взаємодій і соціалізація індивідуальної поведінки безпосередньою (минаючи національно-державний рівень) дією макроструктур світового порядку. Макроструктуризація світового порядку (системи взаємозалежності суспільств, що існують у рамках національних держав) відбувається, на думку Р.Робертсона, під дією трьох чинників: експансії капіталізму, західного імперіалізму, розвитку глобальної системи mass-media. Для життєвого світу індивідів і локальних співтовариств сукупний вплив трьох чинників обертається експансією “загальнолюдських цінностей”, поширенням стандартних образів, естетичних і поведінкових зразків глобальними мережами ЗМІ і ТНК. Другий аспект – *локалізація глобальності* покликана відобразити тенденцію здійснення глобального (системи міжнародних відносин) через локальне, тобто через перетворення взаємодії з представниками інших культур на рутинну практику, на частину повсякденного життя, через включення в повсякденну культуру елементів інонаціональних, “екзотичних” локальних культур (прикладом може служити проникнення в побут мільйонів жителів західних мегаполісів китайської, японської, індійської гастрономії). Аби підкреслити цю дуальність глобалізації, співвіднесеність і взаємопроникнення глобального і локального, Р.Робертсон, власне, і вводить (1992) спеціальний термін – “глокалізація”.

Солідаризуючись із Р.Робертсоном, німецький філософ, соціолог, теоретик соціального конфлікту Р.Дарендорф також звертає увагу на дуальність глобалізації як “*подвійного процесу, що відбувається навколо нас і, можливо, навіть у нас самих, який має назву глокалізація, тобто водночас відбуваються глобалізація і локалізація*”.

Доцільно виділяти шість своєрідних проявів-напрямів (характеристик) глобалізації: інтернаціоналізація, лібералізація, універсалізація, модернізація,

детериторизація, віртуалізація, що, безумовно, впливають на державну політику національних держав [11].

Глобалізація як інтернаціоналізація розуміється як компліментарна до інтернаціоналізації світова тенденція, що є зростанням міжнародних обмінів і взаємозалежності у відносинах між країнами світу, несе в собі вихідну інтенцію щодо поширення своїх внутрішніх правил і норм на якомога більший простір і побудову нового світу, де панують гармонія та порядок. У всепланетарному масштабі поступово виробляється загальне розуміння основних принципів життєстрою, що становить ідеологію глобалізації, – систему поглядів та ідей, включаючи політичні, правові, моральні, естетичні, релігійні, філософські. Основна мета ідеології глобалізації – завоювання розуму людей, передусім молоді, з метою впливу на свідомість нації чи народу певної країни або регіону, підпорядкування його своїй ідеології, підкорення його в духовному аспекті.

Глобалізація як лібералізація визначається як зняття державних обмежень та створення відкритого світового простору без кордонів та демократизація владно-суспільних відносин. За допомогою нових форм соціальної взаємодії, що став можливим завдяки Інтернету, громадяни можуть миттєво висловити свою позицію з різних політичних питань. Цінності, навколо яких люди об'єднувалися, приймали рішення, були обмежені географічною територією, втрачають своє значення.

Глобалізація як універсалізація розглядається як процес взаємопроникнення цивілізацій та крос-культурної взаємодії. У сучасному світі спостерігається баланс двох тенденцій – універсалізації (чистий глобалізм) і глокалізації (Р.Робертсон) або нової появи контурів цивілізації (С.Гантінгтон). У західних наукових колах глобалістів досить популярною є концепція вестернізації або макдональдизації світу, тобто поширення характерних для західної цивілізації цінностей і норм поведінки. Кожна зі світових цивілізацій має власну концепцію глобалізації. Крім “вестернізації”, існують ще “азіацентризм”, “афроцентризм”, створення “глобального ісламського суспільства”, “китайський виклик глобальному капіталізму і новому світовому порядку”. Пропагуючи кращі досягнення своєї культури, народи вбирають кращі традиції інших цивілізацій.

Глобалізація як модернізація трактується як поширення по всьому світу структурних елементів ринкових відносин, раціоналізму, індустріалізму та ін. Модернізація передбачає оновлення, створення умов для зміни політичних, правових, економічних, суспільних відносин на сучасних засадах, визнання принципів демократії, верховенства права, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн у всьому світі. Розвиток науки на основі найсучасніших технологій супроводжується проникненням новітніх розробок науки та техніки у сферу комунікації та інші сфери життя, особливо в освіту, медицину, побут. Модернізація є й певною ідеологією, навколо якої будуються конкретні реформи, що ведуть до масштабних якісних змін.

Глобалізація як детериторізація призводить до “реконфігурації” географічного простору. Глобалізація – процес взаємозв’язку, який означає, що наше життя все більше проходить під впливом подій, що відбуваються, але рішення приймаються на великій відстані від нас. Головною ознакою глобалізації є те, що географічна відстань як доцільність і територіальні межі між національними державами стають менш важливими. Локальне може трансформуватись у глобальне та навпаки. Виходячи за межі локальності, цінності, символи, традиції можуть отримати глобальне поширення та стати глобальними.

Глобалізація як віртуалізація характеризується волею сучасного суспільства до віртуальності. Інтернет виступає засобом трансформації особи та суспільства в цілому. Інтенсивний розвиток цієї мережі перетворив людство на велике “глобальне село” і дав можливість для спілкування людям із різних частин планети. Віртуальні комунікації здаються значній частині людей більш привабливими, ніж безпосереднє вербальне людське спілкування. Поява віртуального середовища приводить до змін форм і стилю соціальних взаємодій, зокрема владно-суспільних взаємовідносин.

Залежно від сфери застосування глобалізацію поділяють на економічну, екологічну, соціальну, військово-політичну, культурну, морально-етичну, безпеки, міжнародних відносин, державно-управлінських відносин та ін.

У процесі глобалізації виникають паралельні центри влади – глобальний і національний. Глобалізація обмежує роль національної держави внаслідок прямого виходу на міжнародну арену інститутів громадянського суспільства, транснаціональних корпорацій (ТНК), транснаціональних банків (ТНБ). Результатом глобалізації стає утворення наднаціональних інститутів і перехід у їх компетенцію низки політичних, економічних, соціальних функцій, виконуваних раніше органами національних держав.

У всепланетарному масштабі поступово виробляється загальне розуміння основних принципів життєстрою, що становить ідеологію глобалізації – системи поглядів та ідей, включаючи політичні, правові, моральні, естетичні, релігійні, філософські. За допомогою нових форм соціальних взаємодій, що стало можливим завдяки Інтернету, громадяни можуть миттєво висловити свою позицію з різних політичних питань.

9.3. Глобальне громадянське суспільство як фактор впливу на державну політику

Аналіз факторів впливу глобалізації на сучасний світ дає підстави для висновку, що найхарактернішою ознакою глобалізації є посилення взаємодії і взаємозалежності країн. Отже, йдеться про нову й стійку тенденцію, завдяки якій, як зазначає відомий соціолог М.Кастельс, постає “світове суспільство”. Відповідно безумовним і необхідним елементом сучасного суспільства стає вплив на державну політику *глобального громадянського суспільства*. На нашу

думку, слід навіть виділити як окремий фактор – *фактор громадського впливу* [12]. Спинимось більш детально на характеристиці вказаного фактора.

Основною метою реалізації державної політики є повне задоволення інтересів громадськості та підвищення її спроможності до самостійного задоволення власних інтересів. Ефективне управління досягається не тільки тоді, коли є ефективність і порядок (як це визначалось учора), а передовсім (як цього потребує сучасність) є суб'єкти – влада, бізнес і громадяни, їх участь в управлінні і підзвітність усім учасникам управління. Досліджуючи можливості та загрози глобального громадянського суспільства як сили для побудови демократії, більшість спостерігачів відзначають зростання глобальної громадянської активності як блага для демократії, водночас інші визнають це явище негативним.

Звернемося до поняття *глобальне громадянське суспільство*. Глобальне громадянське суспільство (англ. *global civil society*) – це об'єднання людей поза політикою або однотипних соціетальних спільнот, які зібрались для розв'язання загальнозначущих для людства проблем, мають спільні цінності і уявлення про спосіб та стиль життя. Глобальне громадянське суспільство є системою соціальних структур, відносин, свідомості і діяльності *глобальної держави*, яка ще лише формується і має створювати умови для самореалізації індивідів, соціальних груп, окремих націй і народностей, усього людства. Глобальне громадянське суспільство – це великий, взаємопов'язаний і багаторівневий соціальний простір, сповнений конфліктів і компромісів, що включають величезну кількість взаємодіючих соціальних середовищ та видів людського існування: організацій, громадських та бізнес-ініціатив, коаліцій, громадських рухів, громад тощо. Незважаючи на значні географічні відстані та часові бар'єри, результати діяльності цих об'єднань відчутні на регіональному рівні та в планетарному масштабі.

Вперше в науковий обіг поняття “глобальне громадянське суспільство” ввів американський політолог Х.Булл. На його думку, таке суспільство є глобальним не лише тому, що воно зіткане зі зав'язків, які перетинають національні кордони і проходять через “глобальний, позатериторіальний простір”, а й тому, що серед членів глобального громадянського суспільства набирає сили глобальне мислення.

На думку авторів, глобальне громадянське суспільство – це складна система суспільних структур, які визначаються складом учасників (інститутів, акторів), відносинами між ними, принципами діяльності, функціями і нормами. Глобальне громадянське суспільство має створювати умови для самореалізації індивідів, соціальних груп, окремих націй і народностей, людства в цілому [13, с. 62].

Глобальне громадянське суспільство привнесло зміни в розуміння сутності членства або участі актора цього складного формування. Відбулося переосмислення самого феномену громадянства, яке здебільшого сьогодні пов'язується зі зростаючими потоками міграції в розвинені багаті країни. Якщо раніше членство в певному громадянському суспільстві прив'язувалось до на-

ціональної держави, то зараз уже відбувається диференціація рівнів національної ідентичності: поряд із “національно-державною тотожністю”, що зберігається, дедалі більшої ваги набувають “регіональні”, “транснаціональні” ідентичності, а також різні форми “наддержавної” ідентичності.

Тож і основними ознаками глобального громадянського суспільства сьогодні вже виступають: *сукупність структур*, яка складається з громадян, їх добровільних асоціацій і об’єднань, соціальних груп, націй і народностей, що відокремлені від новостворюваної глобальної держави (наддержавних, міждержавних і національно-державних утворень); *дотримання громадянських прав і прав націй та народів*, які є вищими за глобальні (наддержавні і міждержавні) угоди та державно-національні закони; *забезпечення прав і свобод особистості*, можливостей реалізації її інтересів і прагнень, політичного, ідеологічного, релігійного, етнічного та інших видів плюралізму; *наявність приватної власності, вільної конкуренції, обміну діяльністю та її продуктами* між учасниками ринку; *саморегуляція відносин між людьми, їх асоціаціями і добровільними об’єднаннями* на основі психосоціальних норм – головних регуляторів сучасного суспільного життя; *розмаїття соціальних, інтелектуальних, наукових, культурних та інших ініціатив*; *збереження національних, соціальних та інших традицій, культури* тощо.

Ускладнення структури сучасних міжнародних відносин призвело до зростання ролі глобального громадянського суспільства на міжнародній арені. Так звана дипломатія “другого плану” сьогодні дорівнює за своєю важливістю та кількістю питань міжнародного характеру “традиційній” або “державній” дипломатії. Глобальне громадянське суспільство поряд із національною державою та транснаціональними бізнес-корпораціями відіграють сьогодні важливу роль у соціально-економічному та політичному розвитку як окремих країн, так і глобального співтовариства в цілому, тому його можна назвати потужним соціально-політичним актором сучасних міжнародних відносин.

Розвиток Інтернету сприяв створенню нового формату глобального громадянського суспільства – “віртуальних співтовариств”, що опікуються проблемами і приймають рішення, не обмежені національними інтересами. Сучасні віртуальні співтовариства розділяють на кілька категорій: співтовариства інтересів (політичні, соціальні, культурні, економічні, співтовариства молодих батьків, клуби любителів певних марок, авто тощо); ігрові співтовариства; географічні співтовариства; співтовариства взаємин, які сформовані навколо певного життєвого досвіду; комерційні співтовариства; віртуальні держави.

Глобальне громадянське суспільство тільки формується, але водночас має створити умови для самореалізації людства, окремих надій, соціальних груп та індивідів [19, с. 58]. Цивільні групи можуть включати академічні інститути, бізнес-клани і споріднені кола, захисників прав споживачів, борців за права людини, різноманітні ініціативи з розвитку співпраці, екологічні рухи, етнічні групи, фонди, профспілки, групи місцевого населення, організації з надання допомоги, рухи за мир, професійні організації, релігійні організації, аналітичні

центри, мережі жіночих, молодіжних об'єднань та ін. Наприклад, деякі громадські об'єднання можуть допомогти в реалізації офіційної політики або займатися комерційною діяльністю для фінансування своїх пропагандистських кампаній. Глобальне громадянське суспільство може займатися питаннями освіти, здійснювати експертизу і громадський контроль, підвищувати прозорість і підзвітність, демократичну легітимність управління. Крім того, вони можуть спонсорувати некомерційні організації. Однак представники істинних організацій громадянського суспільства не переслідують мети зайняття державних постів (за винятком політичних партій) та отримання прибутку (за винятком фірм та комерційних засобів масової інформації) [14, с. 6–7].

Глобальне громадянське суспільство прагне формувати правила, які визначають той чи інший аспект соціального життя. Деякі суб'єкти громадянського суспільства, які часто характеризуються як “соціальні рухи”, прагнуть радикальних перетворень існуючого порядку. Однак здебільшого громадянське суспільство може включати в плани своїх дій реформістські елементи, націлені на досить скромні зміни існуючих механізмів управління, та конформістські елементи, спрямовані на зміцнення вже встановлених правил. Тож насправді різні ініціативи громадянського суспільства демонструють поєднання радикальних, реформаторських і конформістських тенденцій.

Глобальність суспільства означає, що не може існувати локального соціуму поза світовою спільнотою, тобто самодостатнє, замкнуте існування неможливе ні для наймогутніших націй, ні для маленьких держав. Водночас відсутній єдиний нормативний соціальний еталон глобального суспільства або модель, прийнятна для всіх товариств, що підтверджує різноманітність існуючих у світі соціумів. Глобальне суспільство – всепланетна система співпраці і співіснування різних соціумів і культур. Вона означає існування світової спільноти як глибокодиференційованого цілого [15, с. 1].

Глобальне суспільство протистоїть державі, і не тільки їй, а й приватним інтересам, індивідуалізму, універсалізму, воно не має чітко вираженого особистісного забарвлення, воно трансперсональне. Трансперсональне має своїм джерелом структури колективне несвідоме [16, с. 68]. Трансперсональність означає інтерсуб'єктивність, безсуб'єктивність, “прихильність” скоріше до груп та інших соціальних утворень, ніж до особистості, вираження не чітких конкретних інтересів, а інтересів членів даної групи або спільноти, які наповнюють змістом їх спільне життя. При цьому створюються такі спільноти незалежно від кордонів національних держав.

Отже, ще однією ознакою глобального громадянського суспільства є кроскультурність (Cross Culture), що в перекладі з англійської – перетин культур, спілкування і взаємодія представників різних культур, що створюють якусь самостійну культуру, або така собі міжнародність, міжкультурність, міжетнічність, міжнаціональність.

При цьому інструментом соціального обміну виступає комунікативна діяльність як потреба або як результат розвитку відносин між суб'єктами гло-

бального суспільства. У ХХ ст. з'явилися нові інформаційні технології, виникли незалежні інформаційні комунікації, відбулося масове залучення до цього процесу громадянського суспільства, розширилися можливості мережі Інтернет, що перевело комунікації в іншу площину – віртуальну. Віртуальна комунікабельність (Virtual Sociability) – ще одна ознака глобального громадянського суспільства, яка означає використання учасниками інтерактивних можливостей комп'ютера та Інтернету, комп'ютеризованої інтеракції. Американський учений Уолтер Андерсен в книзі “All Connected Now. Life in the First Global Civilization” описує комунікаційні можливості сучасного світу таким чином: “Велика інформаційна магістраль на зразок давньогрецької агори дає можливість кожному оглянути весь світ і поспілкуватися з усіма жителями планети” [18]. Сфера комунікації в умовах глобалізації зазнала змін, що стало причиною виникнення віртуальної масової комунікації, за якої кожен учасник мережі має можливість спілкуватися з великою кількістю людей, впливати на них. Він може також змінювати свої ролі від комуніканта до комуніката. Віртуальна комунікація нівелює проблему нерівноправності, що існує в масовій комунікації між елітою і масою, у віртуальній комунікації всі рівноправні.

Глобальне громадянське суспільство внесло зміни в розуміння поняття його членства або учасника, актора. Глобальне громадянське суспільство включає в себе різні види суб'єктів, воно складається із системи суспільних структур, які характеризуються складом учасників (інститутів, акторів), їх добровільних асоціацій і об'єднань, соціальних груп, націй, що відокремлені від новостворюваної глобальної держави (наддержавних, міждержавних і державно-національних утворень); відносинами між ними, принципами діяльності, функціями і нормами.

Погодимось з думкою чеського вченого О.Цисаржа, який висловився про те, що в сучасних умовах у складі громадянського суспільства є різні позадержавні організації. Одні надають громадянам платформу для висловлення поглядів і політичних позицій, інші – низку послуг. З цієї позиції виділяються два основні типи таких організацій – адвокатські і сервісні. Адвокатські організації орієнтуються на захист прав населення, на вплив на політику і громадську думку, сервісні організації надають соціальні й освітні послуги, працюють у сфері спорту і дозвілля, є частиною системи медичного обслуговування [18, с. 7]. Серед адвокатських організацій виділяють організації, що просують соціально-економічні інтереси певних груп населення (профспілки) і організації, які захищають суспільний інтерес: правозахисні (Міжнародна амністія, Гельсінська федерація, Human Rights Watch); природоохоронні (Всесвітній фонд дикої природи, Greenpeace, Earthlink, Міжнародний суд екологічного арбітражу і примирення), економічні (Міжнародний кооперативний альянс (МКА). Європейський діловий конгрес (ЄДК), організації, які претендують на роль світового уряду (Римський клуб, Дукарський клуб, Комітет 300). Особливу групу громадянського суспільства представляють так звані think tank, призначення яких полягає у створенні експертних знань (Економічне товариство з вивчен-

ня громадської думки та маркетингових досліджень (ECOMAP), Transparency International).

Нині відбулося переосмислення поняття громадянства, яке пов'язане з інтеграцією зростаючих потоків мігрантів у розвинені багаті країни. Якщо раніше членство в певному громадянському суспільстві прив'язувалось до національної держави, то зараз відбувається диференціація рівнів ідентичності: поряд з “національно-державною”, що зберігається, дедалі більшої ваги набувають “регіональні”, “транснаціональні” ідентичності, а також різні форми наддержавної ідентичності.

У більшості країн існує безліч структур національного громадянського суспільства, які включають бізнес-асоціації, професійні спілки та інші неурядові організації. Ці організації стали гравцями або акторами в національних урядових, економічних і соціальних відносинах, їх представники в економічних і соціальних радах та аналогічних установах беруть участь у розробці та експертизі державних рішень. На відміну від них, глобальне громадянське суспільство є поліцентричним, із різними національними і міжнародними формами самоорганізації. Важливу роль глобальне громадянське суспільство відіграє в культурній трансформації, розширенні політичного простору. У цьому сенсі суспільство і держава поділилися обов'язками з розробки, реалізації та моніторингу державної політики. Поява соціальних рухів показала, що існує необхідність у новій моделі управління, що було відзначено в багатьох країнах. Така модель повинна бути створена на основі шаблонів координації та співпраці між мультиакторами. Моделі включають традиційні механізми агрегування інтересів політичних партій, груп тиску, неформальними соціальними мережами, асоціаціями різних видів.

Глобальне громадянське суспільство має певні можливості. Визнаючи роль громадянського суспільства, розвинені країни і міжнародні організації країн систематично залучають громадян та їх об'єднання до вирішення проблемних питань у всіх сферах життєдіяльності людства. Так, у Німеччині залучення громадських організацій дає змогу економити 30–37% вартості таких послуг для держави, по-друге, підвищувати якість політичних і публічно-правових рішень. Інститути громадянського суспільства створюють 3–9% ВВП розвинених країн (5% в Бельгії, 7,9% у Канаді). У громадському секторі країн Європейського Союзу працевлаштовано від 4,4% до 14% працездатного населення. У країнах Центрально-Східної Європи громадські організації залучають втричі більше внутрішніх і зовнішніх інвестицій у соціальну сферу, ніж державні та муніципальні установи соціального спрямування. 60% представників громадянського суспільства, включаючи волонтерів, зайняті у сфері надання послуг, з них 40% зосереджені на соціальних, медичних і освітніх послугах [19, с. 3–4].

Глобальне громадянське суспільство визначається особливостями своїх позицій і можливостей:

– глобальне громадянське суспільство є основним бенефіціаром стабільного світового економічного розвитку, що сприяє зростанню людського і соціального капіталу на глобальному та національному рівнях, реалізації політичних, соціальних та економічних прав громадян. Інтереси глобального громадянського суспільства в контексті глобальної стабільності є необхідною умовою для його активної участі у розв’язанні глобальних проблем;

– інститути громадянського суспільства, які об’єднують соціально активних громадян, здатних накопичувати позитивні інституційні ініціативи та пропозиції рішень, а також конкретні умови для реалізації відповідних проектів;

– інститути громадянського суспільства можуть забезпечити соціальну підтримку розробки та реалізації середньострокових і довгострокових стратегій, що охоплюють великий спектр соціальних інтересів;

– інститути громадянського суспільства здатні утворювати широкі соціальні коаліції, надають громадський контроль за ефективним використанням ресурсів [21, с. 313–315].

Ці особливості глобального громадянського суспільства сприяють реформі глобальної фінансової системи, створенню збалансованої довгострокової стратегії розвитку.

Глобальне громадянське суспільство прагне формувати правила, які визначають той чи інший аспект соціального життя. Деякі елементи громадянського суспільства, які часто характеризуються як “соціальні рухи”, прагнуть радикальних перетворень існуючого порядку. Водночас громадянське суспільство також включає реформістські елементи, які хочуть досягти лише скромних змін існуючих механізмів управління та конформістських елементів, які намагаються зміцнити встановлені правила. Дійсно, різні ініціативи громадянського суспільства показують поєднання радикальних, реформаторських і конформістських тенденцій.

Отже, можна стверджувати, що глобалізація сприяє створенню глобального громадянського суспільства, глобального управління, розвитку інститутів демократії, економічної стабільності у світі.

У сучасному глобальному світі громадянське суспільство може нести певні небезпеки. Громадянське суспільство саме по собі є місцем боротьби, щоб бути почутим, і може певним чином зменшити демократичність управління. Існують ситуації, коли громадська діяльність не використовує свій потенціал для демократизації відносин і насправді перешкоджає народовладдю.

Відзначаючи неперевершені можливості глобального громадянського суспільства, слід звернути увагу на певні загрози, які виникли в сучасних умовах. До питання негативних впливів глобального громадянського суспільства звертаються також Дж. Арквілл, Ян Арт Шольте. Узагальнивши їх погляди та власне бачення проблеми, виділимо десять загроз глобального громадянського суспільства.

По-перше, діяльність глобального громадянського суспільства може не переслідувати демократичні цілі. Хоча термін “громадянське суспільство” асо-

ціюється з ввічливістю і силою, громадські об'єднання можуть не сприяти просуванню демократії. Навпаки, елементи антигромадянських об'єднань можуть бути спрямовані на підрив демократії. Наприклад, деякі громадські об'єднання можуть використовувати закулісні тактики в гонитві за особливими привілеями для приватних інтересів. Окремі деструктивні групи, зокрема расистів, ультра-націоналістів і релігійних фундаменталістів, можуть прагнути придушити демократичні права інших. Таким чином, за певних умов лобістські групи можуть підірвати демократичні процеси в державах.

По-друге, громадянське суспільство може не сприяти демократії в глобальному управлінні чи державній політиці національних держав, якщо здійснювані заходи непродумані або не виконуються. Наприклад, лідери не мають чітких цілей або вони можуть мати слабке уявлення про методи роботи інститутів управління чи можуть нехтувати ключовими ідеями державної політики.

По-третє, демократія може постраждати, коли органи глобального чи національного управління погано підготовлені до сприйняття ідей громадянського суспільства. Керівні органи можуть не мати відповідної кваліфікації співробітників, які сприймуть ідеї громадянського суспільства. Вони можуть ставитися до діалогу з громадянським суспільством як до комунікації зі зв'язків з громадськістю, аби зосередити свої контакти на групах підтримки, виключити критиків. Само собою зрозуміло, відповідальність за коригування дій з таких проблем лежить на офіційних органах, а не на громадянському суспільстві.

По-четверте, входження представників громадянського суспільства в глобальне управління може мати негативні наслідки для демократії, коли цивільні громадяни стають управлінцями, втрачаючи раніше отриманий позитивний потенціал інакомислення. Зокрема, цивільні громадяни можуть некритично надавати управлінські послуги або взяти кошти за послугу.

По-п'яте, громадянське суспільство може підірвати демократію в глобальному управлінні внаслідок недостатнього представництва. Якщо громадянське суспільство реалізує свої плани, то всі зацікавлені сторони повинні мати доступ – і бажано рівні можливості для участі. В протилежному разі громадянське суспільство може відтворити або навіть збільшити нерівності і привілеї, пов'язані з класовою належністю, статтю, національністю, расою, релігією, проживанням у міській та сільській місцевості та ін.

По-шосте, громадянське суспільство у вирішенні конкретного питання може опиратися на надмірно вузьку соціальну базу. Зокрема, існує небезпека того, що громадянське суспільство в Південній Європі і колишніх комуністичних країнах повинне сприйняти західні стилі діяльності, оскільки національні НДО фінансуються фондами західних еліт.

Сьоме, громадянська активність щодо глобального управління може зазнати шкоди від недемократичних методів. Групи громадянського суспільства – в тому числі ті, яких агітують за демократизацію в глобальному управлінні, – можуть не відповідати демократичним критеріям діяльності. Вироблення політики в громадських організаціях може здійснюватись непрозоро для сторонніх –

або навіть для деяких членів організації. Діяльність окремих організацій громадянського суспільства може бути не прозорою, якщо вони не публікують фінансову звітність або не декларують свої цілі чи звіти про свою діяльність. Крім того, керівництво громадських організацій може здійснювати самостійний вибір політики чи діяльності. Коротше кажучи, управління організаціями громадянського суспільства повинно бути більш демократичним і прозорим, ніж у державному секторі або бізнесі. У зв'язку з цим в останні роки з'явилося кілька кодексів поведінки для НДО [14, с. 19–22].

Восьме, Дж.Арквілл застерігає людство від негативного впливу соціальних рухів на основі інформаційних технологій – мережевих воєн. Мережеві війни перетворюються на нову “столітню війну”, напевно, найтяжчу за всю історію, оскільки нападник вперше став невидимим [22, с. 87–88]. Таким чином, новітня війна – це “війна ідей”, змагання інтелекту, які потребують не танків, не важкої артилерії, а навичок роботи з інтернет-ресурсами.

Дев'ята загроза пов'язана із захистом (державної, банківської, комерційної таємниці) інформації, тобто проблемою інформаційної безпеки. Важливим для інформаційної безпеки є досягнення стану захищеності, що стає можливим за умови створення відповідних інженерно-технічних організацій, які можуть захистити населення світу від реальних і потенційних загроз.

Десята загроза пов'язана з поняттям цифрової нерівності – різницею в доступі громадян до соціальних, економічних, освітніх, культурних та інших послуг за допомогою інформаційних комп'ютерних технологій. Доступ до інформаційних послуг в умовах стрімкої світової глобалізації відрізняється між молодим і старшим поколіннями, між фахівцями різних професій, між організаціями залежно від їх фінансового стану, між індустріальними і менш розвиненими країнами і навіть між регіонами однієї країни. Така розрізненість може стимулювати різні інформаційні небезпеки, починаючи від хакерських атак на приватні сайти і закінчуючи викраденням або оприлюдненням стратегічно важливих відомостей національного характеру. Водночас у сучасних умовах глобалізації інформаційних систем без підключення до світового інформаційного простору країну очікує економічне руйнування. Слід розуміти, що участь у міжнародних системах інформаційного обміну передбачає вироблення комунікаційної політики, яка послідовно впроваджується органами публічної влади глобального і національного рівня та спрямована на запобігання суспільним проблемам і нейтралізацію загроз [23].

Висновок. Таким чином, проаналізувавши основні фактори впливу на формування та реалізацію державної політики, визначено, що в античні часи вирішальну роль відігравали природно-географічні фактори, в період Модерну – економічні, політико-економічні чи соціально-економічні, а в період Постмодерну – соціокультурні (соціально-психологічні, соціально-політичні, соціально-економічні тощо) фактори. На макрорівні в період Постмодерну справляє вплив фактор глобалізації, який проявляється в інтернаціоналізації, лібералізації, універсалізації, модернізації, детериторизації, віртуалізації. Глобальне громадянське суспільство

є проявом глобалізації і виступає як фактор громадського впливу, який стає чи не вирішальним чинником ефективності та дієвості як національної системи державного управління, так і в цілому політики національних держав.

Ураховуючи вищевикладене, ми можемо зробити висновок, що громадянське суспільство може бути засобом для досягнення цілей, але не самоціллю. Глобальне громадянське суспільство за певних умов може зробити важливий внесок у демократизацію державної політики національних держав.

Водночас громадянське суспільство для демократичного управління не реалізується автоматично, і його заходи можуть нести потенціал небезпеки для демократії. Громадянське суспільство може виробляти антидемократичні цілі, використовувати антидемократичні засоби і мати антидемократичні наслідки. Ці ризики не виправдовують спроб для уникнення громадянського суспільства, однак вони дають підставу ставитися до нього з обережністю.

Глибоке вивчення, аналіз і осмислення всіх складових глобалізованого світу, пом'якшення його негативних сторін є об'єктивною необхідністю для успішного функціонування й розвитку окремих держав і світової системи в цілому.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть фактори, що впливають на творення державної політики.
2. Назвіть характерні тенденції глобалізації.
3. Охарактеризуйте фактор громадського впливу в умовах глобалізації.
4. Розкрийте механізми впливу глобального громадянського суспільства на державну політику.
5. Розкрийте поняття “глобальне громадянське суспільство”.
6. Розкрийте поняття “глокалізація”.
7. У чому полягає сутність процесів глобалізації та які її найбільш характерні риси?
8. Як впливає глобалізація на процеси політичної модернізації країн?
9. Яким чином проявляється глобалізація в міжнародних відносинах?
10. Які позитиви і небезпеки несе в собі глобальне громадянське суспільство?
11. Які суперечності світової політики породжує глобалізація?

Список використаних джерел

1. Гідденс Е. Нестримний світ: як глобалізація перетворює наше життя / Е. Гідденс. – К. : [б. в.], 2004. – 256 с.
2. Глобальні трансформації: політика, економіка, культура : пер. з англ. / Д. Гелд, Е. Мак-Грю, Д. Голдблатт, Дж. Ператон. – К. : [б. в.], 2003.
3. Лейн Д. Еліти, класи та громадянське суспільство в період трансформації державного соціалізму / Д. Лейн // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2006. – № 3.
4. Маслова Н. М. Фактори формування, функціонування і розвитку територіальних соціокультурних систем / Н. М. Маслова // Геополітика и екогеодинамика регионов. – 2009. – Т. 5. – Вып. 1. – С. 75–82.

5. *Западнюк С. О.* Суспільно-географічні фактори міграції населення / С. О. Западнюк // Укр. геогр. журн. – 2007. – № 3. – С. 40–45.
6. *Ковальчук А. С.* Географія релігії в Україні : автореф. дис. ... канд. геогр. наук : спец. 11.00.02 “Економічна та соціальна географія” / Ковальчук А. С. ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів, 2000. – 20 с.
7. *Барна І. М.* Етногеографічне дослідження регіону (на матеріалах Тернопільської області) : автореф. дис. ... канд. геогр. наук : 11.00.02 / Барна І. М. ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів, 2005. – 19 с.
8. *Іванюк І. В.* Освітня політика / І. В. Іванюк. – К. : Таксон, 2006. – 226 с.
9. *Красняков Є.* Чинники впливу на процеси формування та здійснення державної політики в галузі освіти України [Електронний ресурс] / Є. Красняков // Віче. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://viche.info/journal/2381/>
10. Соціальні цикли: історико-соціологічний підхід : монографія / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов. – Х. : Вид-во “Золота миля”, 2008. – 504 с. – (Відкрита дослідницька концепція”; Вип. № 5).
11. *Бельська Т. В.* Глобалізація / Т. В. Бельська // Політологія: сучасні терміни і поняття : коротк. навч. словн.-довід. для студ. ВНЗ I–IV рівнів акредитації. – 3-тє вид., випр. і допов. / за наук. ред. д-ра соціол. наук, проф. В. М. Пічі і д-ра політ. наук, доц. Н. М. Хоми. – Львів : Новий Світ-2000, 2014. – 516 с.
12. *Бельська Т. В.* Фактори впливу на державну політику в період Постмодерну / Т. В. Бельська // Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2014. – № 9. – С. 97–101.
13. *Бельська Т. В.* Глобальне громадянське суспільство / Т. В. Бельська // Політологія: сучасні терміни і поняття : коротк. навч. словн.-довід. для студ. ВНЗ I–IV рівнів акредитації. – 3-тє вид., випр. і допов. / за наук. ред. д-ра соц. наук, проф. В. М. Пічі і д-ра політ. наук, доц. Н. М. Хоми. – Львів : Новий Світ-2000, 2014. – С. 62.
14. Scholte Jan Aart. Civil Society and Democracy in Global Governance. – Department of Politics and International Studies, University of Warwick. – CSGR Working Paper. – 2001. – № 65/01. – January.
15. *Співак В. М.* Глобальне громадянське суспільство: реалії та майбутнє [Електронний ресурс] / Віктор Миколайович Співак. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/Vdakk/2010_1/34.pdf
16. *Резник Ю. М.* Постгражданская общественность: понятие и перспективы становления / Ю. М. Резник // Гуманитарный вектор. – 2012. – № 3 (31). – С. 63–71.
17. Walter Truett Anderson. All Connected Now Life in the First Global Civilization. – Westview Press (August 1, 2003), 320.
18. Зародження громадянського суспільства – чеський приклад / Ондřej Цисарж, Франтішек Мікш, Іржи Навратіл, Катаржина Вравликова ; [пер. з чеської Л. Брзбогата, відп. ред. К. Глоушкова]. – Brno, Česká republika : ČDK, 2008. – 81 с.

19. Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації в глобальному світі : навч.-метод. посіб. / за заг. ред. В. Бебіка. – К. : ІКЦ “Леста”, 2006. – 248 с.
20. *Арзуманян Р.* Кромка Хаоса. Сложное мышление и сеть: парадигма нелинейности и среда безопасности XXI века / Р. Арзуманян. – М. : Издат. Дом “Регнум”, 2012. – 600 с.
21. Chandler David (2004) Building Global Civil Society ‘From Below’? // *Millennium – Journal of International Studies*, 33, 313–340.
22. *Арквілл Дж.* Мережі і мережеві війни: майбутнє терору, злочинності та бойових дій / Дж. Арквілл, Д. Ронфельдт ; [пер. з англ. А. Іщенко ; ред. Д. Арквілл, Д. Ронфельдт]. – К. : Видавн. дім “Києво-Могилян. акад.”, 2005. – 352 с.
23. *Афонін Е. А.* Глобальне громадянське суспільство як феномен сучасного глобального світу / Е. Афонін, Т. Бельська // *Вісн. НАДУ*. – К. : НАДУ, 2013. – № 4. – С. 9–16.

10. ПСИХОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Сьогодні, мабуть, як ніколи раніше, українське суспільство потребує виваженої, науково обґрунтованої, збалансованої державної політики. Стратегічні цілі, симетричні викликам часу, можуть бути реалізовані в Україні, з одного боку, шляхом точного прагматичного розрахунку, з другого – завдяки волі та виключним лідерським якостям очільника нації. У час соціальних потрясінь, на точці біфуркації тактичні помилки політикуму можуть коштувати державі її майбутнього. При цьому державна політика є тим важливим інструментом, правильне застосування якого носіями влади здатне забезпечити країні потужний економічний, соціальний, культурний поступ.

В ідеалі *державна політика*, що реалізується через діяльність інститутів політичної влади і націлена на втілення певної державної мети, покликана ефективно забезпечувати нагальні потреби суспільства. Якщо суспільні очікування тривалий час не задовольняються, значить результати втілення державної політики не збігаються із запланованими цілями, а в соціумі неминуче виникає соціально-політична напруга.

Потужна корупційна складова, внутрішня суперечливість через вбудований конфлікт інтересів, надмірна централізація влади, її закритість від суспільства та відірваність від потреб громадян є і досі тими “непереборними обставинами”, без усунення яких стратегічний курс України до міжнародних стандартів демократичного врядування вкотре виявиться програшним.

10.1. Владні відносини у сфері державної політики

Основою міжнародних стандартів управління є практика зорієнтована система демократичного урядування, тобто реалізація влади народу. В Україні шлях демократичного розвитку передбачає складні й тривалі процеси державно-політичного, суспільного “переоблаштування” країни. Українському суспільству належить подолати недовіру до влади, відчуження значної частини соціуму від громадського життя і політики, посттоталітарні рецидиви в суспільній свідомості, а натомість – засобами громадянського контролю цілковито усунути свавілля державних чиновників і можновладців. Мета цих структурних змін одна: щоб номінально задекларовані демократичні інститути влади втілювали принципи демократії на практиці. Тому в Україні у найкоротший термін потрібно принципово змінити підходи до вибудовування стратегії розвитку держави нового зразка.

Політична діяльність, як і будь-яка інша, має орієнтуватися на прогнозований позитивний кінцевий результат. “Продукт політичної діяльності має споживчу вартість. Вона оцінюється соціальною стабільністю суспільства, рівнем добробуту, культури, здоров’я населення, за масштабами злочинності і виробництва. Мірою споживної вартості продукту діяльності політики є готовність населення, виконавчих і представницьких органів влади платити за

нього всіма видами ресурсів, аж до готовності захищати його зі зброєю в руках” [1, с. 249].

Державну політику можна розуміти і як *сукупність основних принципів, норм та діяльності зі здійснення державної влади. Реалізується державна політика через дію законів, регуляторних механізмів, бюджетних пріоритетів, розробку стратегічних напрямів розвитку держави* тощо. Зважаючи на її глобальний характер і визначальний вплив на життя громадян, *сутність державної політики* полягає в *цілеспрямованій діяльності органів державної влади з розв’язання суспільних проблем, досягнення і реалізації суспільно значущих цілей розвитку суспільства чи його окремих сфер* [2, с. 4].

Державна політика передбачає множинність зв’язків між багатьма суб’єктами: індивідами, групами, організаціями. Психологічним механізмом, функціонування якого уможливорює ефективну політичну діяльність держави, є *влада*. Особливості владних відносин у творенні державної політики варто розглядати в контексті *політичної психології* як специфічної галузі гуманітарного знання.

Наукова література, попри значні теоретичні напрацювання у сфері політичної психології та державного управління, пропонує численні варіанти визначення поняття “влада”. Щодо такого соціально-психологічного феномену, як *“політична влада”*, можна констатувати, що дослідженню цієї дефініції присвячена величезна кількість наукових праць. Проте всі вони і з науково-теоретичної, і з практично-прикладної точок зору виявляються необ’єктивними без урахування людського фактора, адже політика твориться людьми і для людей. Носіями політичної влади є конкретні особистості, яким властиві унікальні психоемоційні риси. При цьому жодного виду діяльності у світі не існує поза наявністю суб’єктного чинника в основі, тим більше, коли йдеться про діяльність політичну.

Формування владних відносин і творення державної політики в Україні має свою специфіку. Ідеться про складний механізм щільно пов’язаних між собою чинників, на перетині яких і виникає власне алгоритм управління державою. З одного боку, це цілком *об’єктивні складові*: політична діяльність (або бездіяльність) представників влади та владних інституцій, розробка стратегічних державних цілей, обґрунтування логіки їх досягнення, ухвалення політичних рішень, скерованих на розв’язання проблем чи потреб суспільства, тощо. З другого – важливими є *аспекти суб’єктивного характеру*: вплив психологічного, індивідуально-особистісного фактора – волі та дій конкретної людини (політика), що має свій власний інтерес і обстоює його політичними засобами. Сучасні науковці вважають, що “на політику впливає широка система владних стосунків, незалежно від того, що думають і який намір мають її творці” [3]. А зміст державної політики розкривається в оптимальному синтезі об’єктивних тенденцій суспільного розвитку та суб’єктивних суджень людей про свої інтенси в ньому [4].

Звідси – в контексті дослідження психологічних засад державної політики – важливо звернути увагу на психологію особистості *“політичної люди-*

ни” (Х.Лассвел). Через психологічні особливості політичної соціалізації і соціальних установок, через прагнення індивіда до політичної влади як “захисного механізму” та “засобу компенсації” і розкривається особистість у політиці. Форми зв’язку її внутрішньопсихологічних детермінант із політичними процесами можна простежити шляхом аналізу психологічних особливостей конкретних державних, політичних і громадських діячів. В епіцентрі таких досліджень – психологія особистості політичного лідера. Засновником цього підходу став З.Фройд, який уперше в науці створив психобіографічний портрет 28-го президента США В.Вільсона. Поєднання ж психоаналізу (а точніше, психопатології) з прикладною політологією відбулося у середині минулого століття завдяки одному з фундаторів політичної психології, відомому американському теоретику Харолду Дуайту Лассвелу (1902–1978).

У межах цих напрямів активно вивчаються механізми мотивації політичної поведінки, способи прийняття політичних рішень, особливості політичного мислення, політико-психологічні механізми впливу (у тому числі й інформаційного) на різні соціальні групи та верстви населення. Коло цих досліджень постійно розширюється: політична архетипіка, проблеми політичного лідерства, секрети “привабливості” лідерів, прояви політичного невдоволення, антиурядові виступи, поведінка на виборах, масові заворушення, групова політична поведінка тощо.

Особливої уваги заслуговує проблема психологічного підґрунтя політичної влади. За Ф.Ніцше, в основі політичної діяльності – “потяг до влади”, потреба в домінуванні над людьми як рушійна стимулююча сила, яка, у свою чергу, породжує окремий тип особистості: **homopoliticus**.

Центральні місця в політичних науках відводяться державі, владі та владним відносинам. *Регулювання владних відносин у процесі творення державної політики* має розглядатися як *гуманітарна технологія етики державного управління*. Цей аспект управління державою є надзвичайно важливим, адже порушення “екології” владних відносин здатне, за принципом доміно, спричинити дестабілізацію і в інших державних структурах та соціумі. А психологічна криза не менш відчутна для суспільства, ніж економічна чи соціальна.

Згідно з концепціями, існуючими сьогодні в царині політичної психології, **політика** розуміється в тому числі і як **сукупність дій, скерованих на досягнення влади, її утримання, використання й максимальну реалізацію**. Політична діяльність, процеси творення державної політики безпосередньо пов’язані з фінансовими ресурсами, законотворчою діяльністю, легітимними владними повноваженнями, особливо на фоні публічності, посиленої уваги мас-медіа, перманентного перебування в інформаційному просторі. За таких умов політична кар’єра здатна перетворитися на справжню спокусу: владою, багатством, славою. А подібні випробування часто не під силу пересічній особистості. Тож логічно припустити, що постать політика або, за Х.Д.Лассвелом, “людини політичної” (**homopoliticus**), має відмінні від багатьох інших особистісні властивості. Тому знання, з яким саме “окремим психічним ти-

пом” (І.Франко) державному службовцю належить “мати справу”, виявляться незайвими.

Виходячи із зазначеної теми головним об’єктом нашої уваги є психологічне підґрунтя політичної влади, у процесі реалізації якої і твориться власне державна політика.

Науковий підхід до розуміння влади потребує врахування всього спектра її проявів у суспільстві, виваженого аналізу характерних особливостей різних її видів: економічної, політичної, громадської та ін. Звідси – слід розрізнити соціальну, культурну, інформаційну, військову, економічну, технічну сфери політики як окремі політичні явища. При цьому влада як суспільне явище підпорядковується об’єктивним законам, незалежним від людських уявлень і прагнень. Ці закони є визначальними й регулюючими у процесі соціального розвитку, в яких, у свою чергу, економічні чинники відіграють вирішальну роль. Економічний лад суспільства, громадська система та їх вплив на соціальний устрій життя людей і регулюють фактичний доступ до влади, зумовлюють характер відносин її носіїв, методи її здійснення.

Влада – це також і своєрідне соціальне явище. З одного боку, гносеологічно її поява і розвиток пов’язані з виникненням людського суспільства й держави, з відносинами між людьми, що їх складають. З другого, процеси управління суспільством, державою, людьми безпосередньо пов’язані з політикою. Політика не функціонує за відсутності влади, так само як і влада не може реалізуватися поза політикою. Саме політика визначає зміст влади.

Політичній владі притаманні **універсальні соціальні властивості**:

- усезагальність;
- функціонування в усіх сферах суспільних відносин;
- здатність “проникати” в різні види діяльності, об’єднувати людей і суспільні групи чи протиставляти їх.

У цілому **мета політичної влади** полягає в тому, щоб за допомогою безпосереднього або опосередкованого впливу на людей, їх об’єднання або роз’єднання:

а) протидіяти деструкції, кризі, занепаду, нейтралізувати соціальну напругу і конфлікти;

б) прагнути до максимальної стабільності суспільства та окремих його частин, сприяти їх удосконаленню, зміцненню, прогресу.

Для реалізації мети політична влада використовує різноманітні засоби впливу, потужний тактичний ресурс, наявний у її арсеналі: від звичайної підтримки й патронажу до адміністрування, залякування, застосування сили. Адже з психологічної точки зору **влада – це здатність і можливість особистості, групи, класу, нації, партії, держави здійснювати свою волю за допомогою авторитету, права, насильства та інших засобів, скеровуючи свій вплив на діяльність, поведінку і життя людей у суспільстві**. У людській спільноті, у стосунках різних соціальних груп наявність влади сприймається як необхідна умова існування, хоча це й призводить часом до конфліктних ситуацій, які буває вкрай складно розв’язати.

Без відносин панування і підпорядкування (а отже – влади) не може існувати жодна держава, у тому числі й демократична. Владні відносини необхідні у процесі розв’язання проблем в економічній, політичній, військовій, культурній, національній, освітній та інших сферах життя і діяльності. Владу мають президент або монарх по відношенню до громадян країни, генерал по відношенню до лейтенанта, батьки по відношенню до дитини, керівник по відношенню до підлеглого тощо. Влада розподілена по всіх рівнях соціальної, політичної, релігійної ієрархії в суспільстві. Одні й ті самі психологічні закономірності можуть бути виявлені як у великій політиці, так і у взаєминах пересічних громадян.

Таким чином, влада та владні відносини постійно зумовлюють поведінку, діяльність і вчинки людей, кардинально впливаючи на їх внутрішній світ і взаємини з іншими. Під впливом владних стосунків відбуваються значні зміни в суспільстві й навколишньому світі, індивідуальній і суспільній свідомості.

Владі як такій властиві певні *функції*.

Політична функція влади виявляється у справлянні впливу, підпорядкуванні, примусі, скеровуванні людей та їх політичної активності в необхідну площину відповідно до фактичного балансу владних сил у суспільстві.

Гносеологічна функція влади втілюється в поєднанні знання й волі. У площині “знання” актуалізується свідомий, прагматичний розрахунок дій та їх наслідків у конкретних обставинах, реалізується раціональне підґрунтя вчинків і поведінки людей у процесі суспільного життя й політичної активності. У площині “воля” оформлюється жорстка підпорядкованість дій запланованим цілям, наполегливо і цілеспрямовано розгортаються шляхи їх досягнення.

Організаційна функція влади реалізується у встановленні суспільного порядку, забезпеченні його належного рівня. Проте часто встановлений порядок обмежує простір особистої свободи громадян, орієнтуючи їх передусім на відтворюючу, репродуктивну діяльність. Таке “упорядковане” буття провокує “соціальну творчість” індивідів і мас на пошук альтернативних шляхів реалізації. У свою чергу, це спонукає наявну владу модернізувати час від часу форми свого правління.

Інструментальна функція влади полягає в безлічі приписів, інструкцій, рекомендацій, імперативів, заборон, що регламентують політичну активність громадян. Через систему обмежень “що можна робити і чого ні” влада формує способи самоствердження і моделі функціонування в суспільстві, які вважаються оптимальними, ефективними, достатніми і доцільними.

Однією з найбільш змістових класифікацій влади є також її поділ відповідно до ресурсів, на яких вона ґрунтується, на *економічну, соціальну, духовно-інформаційну та примусову* владу.

Економічна влада – це контроль над економічними ресурсами, власність на різного роду матеріальні цінності. У звичайні, відносно спокійні періоди суспільного розвитку економічна влада домінує над іншими видами влади, оскільки економічний контроль – це контроль над засобами досягнення всіх соціальних цілей.

Соціальна влада передбачає розподіл становища в соціальній структурі, визначає статуси, посади, пільги і привілеї. Більшість сучасних держав прагне до демократизації соціальної влади: позбавлення власника одноосібного права приймати і звільняти працівника, самостійно визначати розмір його заробітної плати, понижувати на посаді, змінювати умови праці тощо. Усі ці соціальні питання регулюються законодавством і колективними трудовими угодами й вирішуються за участю профспілок, виробничих рад, державних і громадських бюро по найму робочої сили, судовими рішеннями.

Духовно-інформаційна влада – це влада над людьми, здійснювана за допомогою наукових знань та інформації. Знання використовуються як для підготовки урядових рішень, так і для безпосереднього впливу на свідомість людей з метою забезпечення їх лояльності та підтримки політикуму. Такий вплив справляється через інститути соціалізації (школу й інші освітні установи), а також за допомогою ЗМІ. Інформаційна влада здатна служити різним цілям: не тільки поширенню об'єктивних відомостей про діяльність уряду, міжнародні відносини держави, стан суспільства тощо, а й пропаганді потрібних ідей та настроїв, маніпулюванню свідомістю і поведінкою людей.

Примусова влада спирається на силові ресурси і означає контроль над людьми за допомогою застосування або загрози застосування фізичної сили.

Існують і інші наукові підходи до виокремлення різновидів влади. Так, залежно від суб'єктів владу поділяють на: *державну, партійну, профспілкову, військову, сімейну* і т.д.

За способами взаємодії суб'єкта та об'єкта влади виділяють *тоталітарний, авторитарний, ліберальний, демократичний* типи державного правління.

За функціями державних органів розрізняють *законодавчу, виконавчу, судову* гілки влади.

Залежно від соціальної бази влади існують такі її види: *поліархія* (влада багатьох), *олігархія* (влада фінансистів та промисловців), *плутократія* (влада багатой верхівки), *теократія* (влада духовенства), *партократія* (влада партії), *охлократія* (влада натовпу) та ін.

За діапазоном поширення виокремлюють такі щаблі влади: *мегарівень* (влада на рівні міжнародних організацій: ООН, НАТО, Європейського Союзу тощо), *макрорівень* (влада на рівні центральних органів держави), *мезорівень* (влада на рівні підпорядкованих центру організацій: регіональних, районних), *мікрорівень* (влада в первинних організаціях і малих групах).

Очевидно, що **політична влада** посідає особливе місце в ієрархії влади. Воно зумовлене низкою суттєвих ознак, що відрізняють її від усіх інших різновидів влади. До особливостей політичної влади належать:

1) **верховенство**, тобто обов'язковість її рішень для всякої іншої влади. Політична влада може обмежувати вплив потужних корпорацій, ЗМІ та інших установ або зовсім ліквідувати їх;

2) **публічність**, тобто загальність і безособовість. Це означає, що політична влада звертається від імені усього суспільства до всіх громадян за допомогою права;

3) **моноцентричність** – наявність єдиного центру прийняття рішень. На відміну від політичної влади, економічна, соціальна, духовно-інформаційна види влади поліцентричні, оскільки в ринковому демократичному суспільстві існує багато незалежних власників, ЗМІ, соціальних фондів і т.ін.;

4) **різноманіття ресурсів**: політична влада в особі держави використовує не лише примус і заборони, а й економічні, соціальні та культурно-інформаційні стимули;

5) **легальність** влади втілюється у застосуванні сили і примусу щодо громадян.

Найважливішим елементом *політичної влади* є **державна влада**. Різниця між ними полягає в тому, що поняття політичної влади ширше поняття державної влади, оскільки політична діяльність може здійснюватися не лише в рамках державних органів, а й у рамках діяльності різних політичних рухів, партій, профспілок, груп тиску і т.д. Інакше кажучи, політична влада розосереджується в усій політичній площині, утвореній взаємодією всіх політичних суб'єктів.

Також державна влада будується за принципом вертикальних зв'язків, чіткої ієрархії, підпорядкування нижчих ланок вищим, виконавчої влади законодавчій. Політична ж влада здійснюється за принципом зв'язків горизонтальних: як співіснування, суперництво, боротьба між собою різних суб'єктів політичної влади (промислової, фінансової, військової та інших еліт, груп тиску, окремих лідерів тощо).

Важливим чинником функціонування і політичної, і державної влади в суспільстві є їх **легальність** та **легітимність**. Виходячи з наукової концепції німецького соціолога, філософа, економіста, історика і правознавця Макса Вебера (1864–1920) про легітимні типи панування, можна сформулювати таке визначення **легітимності влади**: *це стан, коли люди визнають за можливе підкорятися, а влада вважає, що має право наказувати*. Інакше кажучи, легітимність влади – це визнання її населенням; прийняття влади як правомірної і справедливої; наявність у влади авторитету в очах населення.

Легальність влади означає, що влада має законне походження; здійснюється за допомогою закону (а не шляхом свавілля, насильства тощо); сама підпорядковується закону.

Таким чином, стає зрозуміло, що легітимність і легальність влади – не тотожні за змістом поняття. Легітимність – це етична, оцінна характеристика влади (існуюча влада є доброю чи поганою, справедливою або несправедливою, чесною чи безчесною тощо). Легальність – це юридична іпостась влади, тому характеризується як етично нейтральна.

Відмінність цих двох чинників реалізації влади втілюється також у тому, що легальна влада може на певному етапі стати нелегітимною в очах населення. У цьому зв'язку західною політологією розроблений такий показник, як *“пори́г легітимності влади”*. Він визначається за результатами соціологічних опитувань і має становити не менше 30% підтримки населенням. Тобто, якщо

більше 30% населення висловлює довіру існуючій владі, вона вважається легітимною; якщо менше – влада легітимною бути перестас. Оскільки громадська думка в країнах західної демократії сприймається як один із політичних інститутів суспільства, то політик із рейтингом нижче 30%, як правило, іде у відставку.

На підставі розуміння феномену влади М.Вебером можна виділити й три основні ознаки політичної влади.

По-перше, влада – це вольові стосунки між людьми, що розрізняються двома позиціями: суб'єктом і об'єктом влади, владною або підпорядкованою волею. Владна воля звертається до іншої сторони з вимогою підкоритися, здійснити ту чи іншу бажану для неї дію або, навпаки, утриматися від неї. Владна воля домінує, має характер визначального впливу, її приписи є імперативними й обов'язковими. Другою характеристикою влади є відносини залежності або домінування між людьми у суспільстві. І третє, влада здійснюється за допомогою особливих владних методів, про що йшлося вище.

10.2. Психологічні витoki політичної влади. Влада як процес суспільно-політичної комунікації

Політична психологія пропонує **психологічні концепції політичної влади та її різновидів на підставі** тлумачення особливостей і мотивації політичної поведінки індивіда. Головною складовою концепції, що початково виникли в межах біхевіоризму, було розуміння сутності владних відносин, які визначаються психологічними мотивами. В одних випадках воля людини до влади постулювалася як її джерело, в інших – прагнення влади, потреба володіти владою сприймалася як необхідність суб'єктивної компенсації притаманних людині (або отриманих нею у дитинстві) фізичних чи духовних вад.

Деякі дослідники психологічні основи волі до влади виводять зі сфери неусвідомлюваного психічного людини, зокрема з її безсвідомого сексуального потягу. Вважається, що у психіці людини є структури, які сприяють тому, що вона несвідомо віддає перевагу рабству перед свободою заради уникнення відповідальності, власної захищеності й заспокоєння, досягаючи цього через любов до володаря. Проте ці або інші психологічні підходи, що з'ясовують концепції влади через тлумачення її механізмів і мотивації, так само відштовхуються від базових відносин панування і підкорення.

Отож, усі дії та вчинки людей безпосередньо пов'язані з їх психологічними особливостями. Тому вивчати й узагальнювати шляхи формування політичної свідомості варто, насамперед, на ґрунті особистісного підходу. Лише такі похідні здатні забезпечити розуміння індивідуальної відповідальності як окремого громадянина, так і професійного політика або групи політичних діячів за ситуацію у країні й суспільстві.

Глибокі філософські й етичні міркування в цьому сенсі знаходимо у Ф.Ніцше: *“Ми позбавляємо мораль її природного характеру, коли відокрем-*

люємо вчинок від людини, коли скеруємо нашу ненависть або презирство проти “гріха”, коли думаємо, що існують вчинки, які хороші чи погані самі по собі.

Відновлення “природності”: вчинок сам по собі цілком позбавлений цінності: уся справа в тому, хто його здійснює. Той самий “злочин” може бути в одному випадку верховним правом, в іншому – ганебним тавром” (курсив відповідає тексту оригіналу. – Авт.) [5, с. 123–124].

Від початку свого існування політична діяльність, як жоден інший вид людської діяльності, означена домінантою *спокуси владою*. У підґрунті її – найпотужніший людський потяг: *жага влади* або – “воля до влади” (Ф. Ніцше). До визнання і влади найкоротший шлях – через політику, тому прагнення влади особливо посилюється зі зростанням засобів утиску людини з боку держави та соціуму. Прийнято вважати, що наявність влади здатна множити чуття сили людини, розширювати межі її власного Я, нівелювати протиріччя між бажаним і можливим, між “хочу” і “повинен”. Публічність влади, посилена увага до політичних лідерів з боку суспільства, преси та ЗМІ, пересічних громадян робить владний олімп особливо привабливим для тих, хто його прагне.

У політиці початково міститься той комунікаційний ресурс, який застосовується на різних рівнях взаємодії та відносин політичних суб’єктів – індивідів, державних інституцій, соціальних груп, течій чи партій, що виражають інтереси громадян, посадових осіб, виборців, населення (електорату). Сутнісним чинником феномену влади як ключового фактора в політиці є, як неодноразово зазначалося, проблема *панування* (керівництва) й *підпорядкування*. Звідси – з’являються підстави розглядати владу як комунікативний процес, що передбачає інформаційну взаємодію “керуючих” і “керованих”, інформаційний обмін, зворотний зв’язок між ними. Як зазначає А. Юр’єв, владою не можна володіти, вона ніким непідкорена, її не можна поділити, а її закони потрібно неодмінно враховувати в політичній діяльності, узгоджуючи з ними право, економіку, ідеологію, примус [1].

Політика здійснюється, насамперед, в інформаційному просторі. Відома теза “хто володіє інформацією, той володіє світом” сьогодні набуває найважливішого значення: інформація стає не тільки технологічною основою комунікації, а й субстратом суспільних відносин, у тому числі в політиці. Потреби політичної системи в засобах комунікації безпосередньо залежать від її функцій у суспільстві, від чисельності агентів політики, способів прийняття політичних рішень, масштабів держави та інших факторів.

Природно, що в традиційних державах минулого кошти на потреби комунікації були обмежені, тому роль “засобів” комунікації виконували головним чином гінці, кур’єри, посланці, які в усній чи письмовій формі передавали інформацію. Винахід XIX–XX ст. – поширення телеграфного, телефонного, радіо- і телезв’язку – не лише задовольнив, а й загострив комунікативні потреби держав, здійснивши при цьому справжню революцію в політиці.

Сьогодні можна стверджувати, що існує безпосередня залежність ступеня розвитку громадянського суспільства від щільності, розгалуженості й відкритості

тості суспільно-політичної комунікації. І чим активніше відбувається спілкування між учасниками інформаційного простору, тим ефективнішими є колективні й суспільні дії, тим більш плідно громадська спільнота здатна впливати на політичні процеси, а значить – управляти.

Політична комунікація XXI ст. виступає своєрідним соціально-інформаційним полем політики, її медіа-простором. Роль у політичному житті суспільства комунікаційної сфери може бути порівняна, за влучним висловом французького політолога Ж.-М.Коттре, одного з “модельєрів” політичної комунікації, зі значенням кровообігу в організмі людини. Політична комунікація, як і будь-який інший її різновид, передбачає, по-перше, комунікатора, по-друге, інформаційне повідомлення, по-третє, канал зв’язку (або засіб передачі інформації), по-четверте, реципієнта (комуніканта, одержувача, споживача). До політичної комунікації належать також, і в цьому її особливість, реакція і зворотний зв’язок.

Під засобами політичної комунікації зазвичай розуміють організації та інститути, що функціонують у межах соціальної та політичної систем, за допомогою яких здійснюється процес обміну інформацією в суспільстві. Прийнято виокремлювати три основні способи політичної комунікації: через ЗМІ – друковані (преса, книги, плакати) й електронні (Інтернет, телебачення, радіо); через певні організації чи політичні партії, що є сполучною ланкою між керуючими і керованими; через неформальні канали поширення інформації на рівні міжособистісного спілкування. Зазначимо, що останні набули сьогодні значно більшої ваги у зв’язку з падінням довіри громадян до офіційних джерел інформації.

У державі й державному управлінні правляча еліта реалізує свою владу не безпосередньо, а через проміжні ланки комунікації – бюрократичний апарат та засоби масової інформації. І хоча безперервний обмін інформацією у суспільстві налагоджений між усіма складовими політичної системи – політичною елітою, бюрократією та масами – саме владна верхівка конструює і транслює суспільству вигідну для себе інформацію, скеровану на посилення її легітимності (модель К.Сайне).

Політична система не ізольована від зовнішнього середовища. Навпаки, у своєму функціонуванні вона залежить як від постійного потоку інформації, що надходить із нього, так і від безперервного обігу інформації про свій власний рух. Політична система майже ніколи не перебуває в “рівновазі”. Вона бере участь у складних динамічних процесах суспільства. Фактично вона перебуває в постійному пошуку, уточненні мети, реалізація якої залежить від взаємовідношень між усіма суб’єктами суспільно-політичної життєдіяльності держави.

Так, у політико-комунікаційних процесах важливу роль відіграє електоральна комунікація. Сам акт голосування розглядається як відповідь тих, ким управляють, на комунікативні дії тих, хто управляє чи прагне управляти. Електоральна комунікація є різновидом політичної комунікації, що легітимізує владу, дозволяючи їй де-юре собою керувати. Сучасне суспільство характеризується постійними множинними процесами прискорення, ущільнення, глобалізації

комунікаційної взаємодії. Цивілізаційний поступ усе більшою мірою починає залежати від розвитку комп'ютерних комунікацій. Інформаційними технологіями просякнуті всі сфери загальнолюдського життя і найбільш помітний їх вплив у складних політичних процесах функціонування держави. Жодне сучасне суспільство, його економіка, соціальний та політичний розвиток неможливі поза дією інформаційних технологій.

Сьогодні вчені оперують поняттям “електронна демократія”. Її сутність у забезпеченні демократичної діяльності будь-якої політичної системи, коли комп'ютерні технології та комп'ютерні мережі використовуються для виконання найважливіших функцій демократії в суспільстві. Наприклад, поширення інформації, об'єднання інтересів громадян у прийнятті спільних рішень (шляхом опитування і голосування), анонс тих чи інших суспільно-політичних подій та можливість їх оперативного аналізу тощо. “Електронна демократія” вплинула також і на геополітичні зрушення останнього десятиліття: від “арабської весни” до революційних подій в Україні.

Зрозуміло, що будь-які державні перетворення позначені включенням у їх контекст феномену влади. Бажання і прагнення влади одних змушує чинити опір або підкорятися іншим. Причому сила утримувати та розпоряджатися владою прямо пропорційна силі протидії, в одних випадках, або самовідданому служінню їй – в інших. У сучасній політологічній літературі поняття влади належить до числа основоположних і досі суперечливих. Так, за визначенням Р.Даля, сутність влади полягає в можливості однієї людини змусити іншу робити те, чого вона по своїй волі не зробила б. Альтернативний підхід акцентує увагу на комунікативному аспекті владних відносин, а саме – визнанні наказів і підкоренні тому, хто має реальну владу.

З обох визначень випливає, що влада взагалі, а не тільки політична, є різновидом психологічного впливу. Ціна досягнення цього впливу варіюється в досить широких межах: від простого вмовляння до невербально-позасвідомого навіювання і аж до відкритого насильства. Проте, крім впливу держави на людину (або однієї людини на іншу), між ними як суб'єктами суспільно-політичних процесів повсякчас відбувається взаємодія і сторони здатні впливати на партнера, хоч й непропорційно. Та і це можливо лише тоді, коли керуючі з керованими “говорять” спільною мовою. Останній чинник є надзвичайно важливим, адже в протилежному разі неможливо було б домовлятися з опонентами, доходити до компромісу чи укладати угоду.

У такому ж сенсі трактує владу і концепція *політичної підтримки*, згідно з якою політична система ефективно функціонує лише тоді, коли громадяни позитивно сприймають владу і надають їй психологічного сприяння, ототожнюючи із собою. Джерела позитивних образів можновладців беруть свій початок у дитинстві під впливом особливостей виховання, стосунків у сім'ї тощо. Позитивне сприйняття влади часто пов'язане з національним характером та культурологічними відмінностями народу. Політична підтримка проявляється

й у таких психологічних факторах, як довіра, симпатія, готовність виступити на захист того чи іншого лідера, інституту влади, країни.

Останнє положення є особливо важливим у контексті аналізу як політичної влади загалом, так і нинішньої суспільної та державної кризи зокрема.

Тому необхідним компонентом дослідження суспільно-політичних настроїв громадян та психологічного стану суспільства має стати правильне визначення відповідної реаліям сьогодення психологічної парадигми мислення.

“*Парадигма*” (від грец. *Παράδειγμα*, “приклад, модель, зразок, взірць”) – теоретико-методологічна модель, сукупність фундаментальних наукових установок, понять і термінів, які є загально визнаними на певному історичному етапі розвитку науки, культури, цивілізації, що сприймаються і поділяються науковим співтовариством та забезпечують наступність знань і продуктивний поступ науки й наукової творчості.

З точки зору наукової методології, парадигма – це сукупність цінностей, методів, підходів, прийомів та засобів, прийнятих у науковому світі в рамках сталої наукової традиції, що задають логіку всій організації знань у конкретний період часу та структурують модель теоретичного аналізу певної групи соціальних явищ.

Парадигма може бути *абсолютною, науковою, державною*, а також *загальноприйнятою і особистісною (індивідуальною, суб’єктивною)*. Так, *загальноприйнята парадигма* передбачає зразкову модель прийняття рішень, узвичаєне сприйняття світу або окремих його частин (сфер життя чи галузей знань), що визнані переважною більшістю людей. *Особиста парадигма* – це сутнісний метод прийняття рішень, ментальна модель конкретної людини, її точка зору. При цьому вважати, що особиста парадигма є вужчою, оскільки враховує особистий досвід суб’єкта або є неповною тому, що “ніхто не може знати все про все”, – помилково. Загальноприйнята парадигма також визначає не “знання всього”, а лише об’єктивне знання, необхідне для забезпечення еволюційної діяльності особистості в соціумі, набуття необхідних їй розумових компетенцій.

Зазвичай психологія оперує трьома основними психологічними парадигмами. (Насправді парадигм у психології значно більше, але розгляд їх усіх заслугове окремого дослідження.) Тому спинимось лише на найбільш важливих: *природничо-науковій, гуманітарній і практичній*. Підставою для такого розподілу є те підґрунтя, на яке орієнтується в організації своєї структури психологічна парадигма.

Природничо-наукова парадигма теоретично систематизує об’єктивні знання про світ. Для неї характерні дві установки, які споріднюють її з класичним природознавством: цінність об’єктивного знання (пізнання об’єктивних законів) та цінність новизни (постійне прирощення об’єктивного знання про світ як результат дослідження). Спосіб побудови знання з точки зору природничо-гуманітарної парадигми: гіпотеза, підтверджена експериментом. Критерієм є відтворюваність результатів, тобто виявлення загальних законів і залежностей. Основний вид діяльності ученого тут – дослідження, де людина розгля-

дається як об'єкт, а, значить, її неможливо вивчити як суб'єкта, зрозуміти її людську природу, пізнати духовну сутність та індивідуальність. (Пояснити людину з точки зору природно-наукової парадигми намагався біхевіоризм.)

Гуманітарна парадигма розуміється як “людський вимір” і вводить поняття “духовне життя людини”. Одиниця подія завжди унікальна і не вимагає встановлення закономірностей. Гуманітарне знання передбачає перехід від факту до сенсу, від речі до цінності, від пояснення до розуміння. Суб'єкт не може вивчатися як предмет, тому що він постійно розвивається. Людина має внутрішній досвід, який впливає на її поведінку. Без урахування цього чинника будь-яке психологічне дослідження буде обмеженим. Гуманітарний підхід власне аналізує людське в людині, її суб'єктивний, духовний світ, особистісні цінності, сенс життя тощо.

Практична парадигма в психології має своїм завданням реалізацію перетворюючого ставлення. Образ, на який ця парадигма орієнтується, запозичений з інженерії і техніки. Поява технічного ставлення до дійсності пов'язана з виникненням у повсякденному бутті різноманітних розривів, які природним чином не заповнюються. Тому виникає необхідність у замісній діяльності, що й стимулює появу відповідних практик. Таким чином, в основі практичної психологічної парадигми лежить не дослідження психологічної реальності, а робота з нею. З цього не випливає повне виключення дослідницького методу з кола уваги, а, швидше, його перепідпорядкування практиці перетворення реальності, контекстуалізація практичним ставленням у цілому.

Зрозуміло, що вибір тієї чи іншої парадигми як опорної не може бути однозначним. У серйозних дослідницьких проектах вільно чи мимоволі відбувається комбінування методів, підходів, парадигм. Проте, виходячи з цілей та пріоритетів нинішнього етапу суспільного розвитку, варто визначитись із базовою моделлю психологічної парадигми та відповідним їй прикладним інструментарієм.

10.3. Особливості та наслідки впливу політичної влади на психіку особистості

У світлі зазначеного вище психологічний феномен політичної влади набуває сьогодні особливої складності, багатовимірності, ваги. Політична влада стає все привабливішою для все більшої кількості людей. Чим більше різноманітних переплетінь, інтересів, необмежених можливостей сконцентровано в ній, чим більш впливовою стає особистість у політичній діяльності, чим більший політичний та бізнес-капітал влада приносить, – тим жорсткішими стають шляхи її досягнення, утримання й реалізації.

Розуміння дефініції “влада” надзвичайно широке й багатогранне. Політична влада взагалі викликає вкрай полярне до себе ставлення: від поклоніння до повного неприйняття, від розуміння її як втілення божественної волі на землі до прояву найбрудніших і нищих закутків людської душі. Англійському історичному та політичному діячеві *Джону Дальбергу-Актону (1834–1902)*, більше

відомому як *лорд Актон*, належить блискуча думка, висловлена ще 1887 р.: “Влада схильна до корупції, а абсолютна влада корумпується абсолютно. Великі люди майже завжди – погані люди... Серед того, що веде до деградації і деморалізації людини, влада – найбільш стала і активна сила” [6]. (Чи не цей вислів автора прочитаний сьогодні як афоризм “*влада розбещує, абсолютна влада розбещує абсолютно*”?..). Нині, в умовах різких і болючих геополітичних змін та військового протистояння, він є актуальним як ніколи.

Справедливість висловлювання британського політика важко поставити під сумнів. На жаль, він перевірений історією, часом, долями країн, мільйонами людських життів і набуває сьогодні нової вартості та претендує на універсальну психологічну істину. В епохах кривавих тиранів минулих тисячоліть і фанатичних вождів останнього століття, серед новоявлених диктаторів-васаллюбців і розбудовників тоталітарних держав ХХІ ст. знаходимо безліч фактів розбещення владою. Її вплив на особистість можна порівняти з важкими наркотиками: фатальна залежність, параноїдальний психоз, незворотні і прогресуючі зміни в людській психіці. Напевне, політична влада містить у собі якусь потаємну субстанцію, від якої людина стає залежною, перероджується.

Експерт з психології влади, сучасний польський професор Б.Войцішке вважає, що влада стимулює таку структуру нервової системи, як “система винагород”: нейрофізіологічний і психологічний процес закріплення поведінки під впливом позитивних емоцій, спричинених викидом “гормонів щастя” – ендорфінів. Реакція мозку на ендорфіни така сама, як реакція на опіати: мозок збуджується, йому потрібно ще і ще. Поступово ця поведінка стає стійкою рисою особистості та викликає залежність, подібну наркотичній. Сп’яніння від влади – хрестоматійний випадок залежності, якої важко позбутися, як і будь-якого іншого джерела задоволення. З часом потреба у владі лише зростає [7].

Учений вказує, що тривале перебування при владі породжує диктаторів. Згодом змінюється і стиль сприйняття ними світу в цілому: диктатори починають ігнорувати інформацію, яка суперечить їхнім переконанням, та звертають увагу лише на ті дані, що її підтверджують. Такий спосіб мислення виправдовує соціальну нерівність та бажання контролювати підлеглих. Про самих підданих правителі думають стереотипно, наче про речі, не вникаючи у їхні характер та потреби.

Крім того, влада є засобом нагромадження матеріального багатства, яке діє як додатковий наркотик і викликає ще більшу потребу й залежність. Процес і можливість безконтрольного збагачення провокує додатковий потужний викид ендорфінів, змінює хімічні процеси в організмі людини: підвищується рівень гормону дофаміну, виникає ейфорія, постійне прагнення нових вражень. У диктаторів дофамін викликає відчуття всемогутності та самозакоханості, вони прагнуть максимізувати свою владу, зробити її абсолютною [4]. Б.Войцішке переконаний, що добра і чесна людина також не має імунітету від розбещення владою – *влада псує всіх*. Для цього навіть не потрібно постійно її реалізовувати, достатньо бути просто переконаним у її наявності, щоб почалися дегенеративні зміни в мозку.

Як цьому зарадити? Створенням демократичних механізмів контролю за владою. Один із них – заборона в розвинених країнах балотуватися на третій президентський термін. Якщо людині дати владу без суспільно-громадського контролю над нею, то психологічно вона рано чи пізно попрямує до диктатури.

Тож очевидно, що сьогодні необхідно створити нову систему політичної влади зі стандартною опцією “самоочищення”, паралельно перезавантажуючи підходи в її дослідженні з метою глибшого розуміння законів та механізмів функціонування і реалізації даного феномену.

Одним зі складних і надзвичайно важливих питань політико-психологічних впливів у цілому та ведення сучасних інформаційних війн зокрема є питання психологічних наслідків впливу політичної інформації на психіку особистості.

У цьому контексті особливо підкреслимо: психічні стани людини є надзвичайно вразливими для будь-яких політичних впливів. Пояснюється це тим, що в нормі психіка людини “відкрита” для стимулів, які викликають певні психічні стани, і сприймає їх як об’єктивне відображення дійсності. Психіка є тією філогенетичною субстанцією, що “вірить” будь-якій інформації, як завжди “вірила” природним сигналам: запаху диму, світлу, швидкості та силі руху тощо. Тому вона позбавлена вродженого імунітету (захисту) від політичної інформації, яка часто не має нічого спільного з дійсністю, з реальною картиною подій.

Згідно з теорією Х.Лассвела, позначеною свого часу ідеями фрейдизму і біхевіоризму, сила впливу пропаганди пов’язується з уразливістю людської свідомості, а не з характером конкретних повідомлень. На думку вченого, будь-яка економічна криза чи політичний конфлікт є потенційно небезпечними, оскільки здатні призводити до масового психозу і поглиблювати схильність індивідів до пропагандистського впливу.

У процесі роботи над проблемою впливів пропаганди на свідомість людей Х.Лассвел уточнював і корегував свої погляди. Він дійшов висновку, що успішна пропагандистська кампанія спирається на тривалу, ретельно відпрацьовану стратегію, в ході якої створюються певні символічні образи, а люди навчаються пов’язувати з ними необхідні емоції, почуття, настрої. Як наслідок, формуються “колективні” або “еталонні” символи, що асоціюються із сильними емоціями та переживаннями і якщо їх правильно використовувати – здатні викликати масштабні масові дії.

Зрештою, пропаганда порушує всі основні правила рівноправної демократичної політичної комунікації. Вона безцеремонно користується брехнею і обманом з метою переконання. Якби люди мали природну здатність критично оцінювати пропагандистські повідомлення, вони знали б, що ці повідомлення слід відкидати як маніпулятивні і небезпечні. Так, С.Кара-Мурза, автор відомого і доволі неоднозначного бестселера “Маніпуляція свідомістю”, написаного, як він сам зазначає, “з позицій неприйняття маніпуляції і громадською, і особистою свідомістю”, вважає, що на шляху маніпулювання індивідуальною і масовою свідомістю “який, звичайно ж, забезпечує зручності і комфорт, лю-

дину чекає біда. Виснаження буття і згасання усього роду людського, включаючи касту жерців, що сидять біля пульта маніпулятивної машини” [11, с. 14].

Сьогодні однією з відмінних властивостей масової культури стало посилення стереотипного мислення. Людина маси – споживач стереотипів. “До маси духовно належить той, хто в кожному питанні задовольняється готовою думкою, яка вже сидить у його голові”, – писав Х.Ортега-і-Гассет у “Повстанні мас”. Людина маси мислить стереотипами і при цьому настільки самовпевнена, що діалог з нею і звернення до розуму дуже ускладнені. Тому вона і піддається маніпулюванню.

Зазвичай захисту від “антропогенного” втручання політики в психічні структури особистості людина навчається в процесі онтогенезу, але не завжди може отримати такі знання. І навіть отримавши, не завжди здатна їх засвоїти. Це тим більш складно, що політика шукає все нові й нові засоби і механізми впливу на людську психіку, проти яких людина знову і знову залишається безсилою.

Тому важливо ще раз наголосити: одним зі стратегічних надзавдань ефективного впровадження сучасної державної політики має стати забезпечення захисту громадян від деструктивних впливів свідомої інформаційної війни, пропаганди та професійного сугестивного навіювання. Розгалужена, оперативна і гнучка система інформаційного захисту українського суспільства має бути сьогодні одним із пріоритетних напрямів національної безпеки держави.

Висновки. Синтезуючи всі вищезгадані наукові підходи, концепції і теорії, аналізуючи представлений теоретичний дискурс, здійснений на межі інтегрованого курсу психології, політології, філософії й державного управління, зазначимо: **державною політикою** називається така діяльність органів влади з управління та керівництва суспільством, яка здійснюється на основі єдиної мети, принципів та методів і здатна розв’язувати невідкладні потреби та запити суспільства. Важлива роль тут належить правильно структурованому балансу інтересів різних груп населення для досягнення максимального суспільного блага і з метою забезпечення правового, економічного, соціального, культурного захисту громадян. Без першочергового розв’язання означених проблем розраховувати та органічний цивілізаційний поступ України до європейської спільноти держав у статусі рівної серед інших, – навряд чи видасться можливим.

Питання для самоконтролю

1. Чи правильною є формула: “влада народу + її реалізація = демократичне урядування”?
2. У чому полягає сутність державної політики та діяльність її суб’єктів?
3. Розкрийте зміст дефініцій “політика”, “політична діяльність”, “політична влада”.
4. Сформулюйте психологічні чинники політичної влади.
5. Назвіть основні функції, ресурси та види влади. За якими ще критеріями можливо охарактеризувати феномен політичної влади?

6. У чому полягає спільне та відмінне політичної і державної влади?
7. Дайте визначення і встановіть критерії легальної та легітимної політичної влади.
8. Які базові характеристики та складові політичної комунікації Ви можете виокремити?
9. Чи існує взаємозв'язок концепції політичної підтримки з традиціями та культурою народу?
10. Проаналізуйте психологічні витoki політичної влади, спираючись на існуючі у фрейдизмі та біхевіоризмі теорії.
11. Як політична влада впливає на психіку особистості?
12. Назвіть відомі Вам прийоми ведення інформаційних війн та маніпулювання людською свідомістю. Які ресурси для цього використовуються?

Список використаних джерел

1. *Юрьев А. И.* Механизмы влияния политики на психическое состояние людей / А. И. Юрьев // Акмеология. Научная сессия 98. – СПб. : [б. и.], 1998. – С. 248–258.
2. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : навч. посіб. / О. І. Валецький, В. А. Ребкало, М. М. Логунова та ін. ; заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
3. *Петренко І.* Сутність державної політики та державних цільових програм / І. Петренко // Віче. – 2011. – № 10. – Трав.
4. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
5. *Ницше Ф.* Воля к власти: опыт переоценки всех ценностей / Ф. Ницше. – М. : “REFL-book”, 1994. – 352 с.
6. Цит. за: *Конфисахор А. Г.* Психология власти [Электронный ресурс] / А. Г. Конфисахор. – Режим доступа : http://royallib.com/book/konfisahor_a/psihologiya_vlasti.html
7. *Войцішке Б.* Чому влада розбещує? [Електронний ресурс] / Б. Войцішке. – Режим доступу : <http://zbruc.eu/node/19517>
8. *Головатий М. Ф.* Політична психологія / М. Ф. Головатий. – К. : МАУП, 2006. – 400 с.
9. *Шестопап Е. Б.* Политическая психология / Е. Б. Шестопап. – М. : ИНФРА-М, 2002. – 304 с.
10. *Козлов В. В.* Политическая психология / В. В. Козлов, В. В. Новиков, Е. В. Гришин. – М., 2010. – 458 с.
11. *Кара-Мурза С. Г.* Манипуляция сознанием / С. Г. Кара-Мурза. – М. : “Эксмо”, 2000. – 864 с.

11. АУДИТ, МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ПРОГРАМ

Сучасні українські реалії потребують нагальної розробки аудиту, моніторингу й оцінювання державного управління та програм. Саме розбудова аудиту, моніторингу й оцінювання сприятиме становленню адекватних механізмів контролю. Такий підхід допоможе відмовитись від традиційного контролювання в державному управлінні та зумовить запровадження сучасних підходів до оцінювання державної політики в Україні.

11.1. Розмежування контролю, моніторингу, аудиту, оцінки та оцінювання

Оцінювання, контроль, моніторинг та аудит тісно пов'язані між собою. Тому необхідно розмежувати ці поняття, з'ясувати їх взаємозв'язок та відмінності між ними. Також оцінка та оцінювання мають певні термінологічні відмінності.

У цьому підрозділі наведено аналіз визначень понять “контроль”, “моніторинг”, “аудит”, “оцінювання”, “оцінка” шляхом порівняння їх завдань, об'єкта та суб'єкта, інструментів.

Спочатку наведемо визначення цих понять.

Контроль

В Енциклопедії державного управління контроль у сфері державного управління визначається як важлива функція державної влади та управління, яка дає змогу не тільки виявити, а й запобігти помилкам і недолікам у діях суб'єктів державного управління, шукати нових резервів і можливостей. Аналогічне визначення містить Енциклопедичний словник з державного управління.

Контроль передбачає всебічне і постійне відстеження різних заходів державного управління, зокрема розроблення і здійснення державної політики, виконання державних цільових програм, реалізацію нормативно-правових актів. Контроль є систематичною та конструктивною діяльністю щодо забезпечення відповідності фактичних результатів запланованим і притаманний певною мірою всім системам і рівням влади та окремим органам державного управління.

Розрізняють такі види контролю: попередній (на стадії формування планів, програм, нормативно-правових актів), поточний (у процесі реалізації планів, програм, нормативно-правових актів) та заключний (за результатами виконання планів, програм, нормативно-правових актів).

Моніторинг

В Енциклопедії державного управління наводиться таке визначення “моніторингу” (англ. monitoring – спостереження, відслідковування): постійне спостереження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності очікуваному результату чи попереднім припущенням. Перевірка відповідності

фактичного стану досліджуваних процесів очікуваним споріднює його з функцією контролю. “Моніторинг у державному управлінні” визначається як систематичне збирання інформації з метою спостереження і контролю за певною сферою державного управління, що сприяє виробленню довгострокової стратегії розвитку, налагодженню взаємодії між центральною владою та регіонами. З.Гбур визначає моніторинг у державному управлінні як систему постійного спостереження за найважливішими поточними результатами, умовами та параметрами розвитку державного управління в розрізі окремих його сегментів з метою коригування й прогнозування. Таким чином, моніторинг є інструментом збирання інформації як для контролю, так і для оцінювання.

Моніторинг виконання – це постійний процес збирання та аналізу даних з метою порівняння того, наскільки добре виконується проект, програма або політика стосовно очікуваних результатів. У вітчизняному словнику-довіднику наводиться визначення моніторингу як спеціальної підсистеми системи управління, пов’язаної з отриманням і аналізом інформації щодо певного об’єкта управління.

Л.Приходченко визначає моніторинг як процес систематичного збирання й аналізу кількісної та якісної інформації щодо виконання проектів, заходів і програм. Він проводиться з метою забезпечення відповідності реалізації проектів чи програм попередньо затвердженим передумовам та цілям, а також управління інформацією щодо надання допомоги в процесі прийняття рішення. Моніторинг “є необхідним як гарант того, що ресурси в процесі діяльності перетворюються на заплановані результати, сприяють отриманню бажаного ефекту”.

У Методичних рекомендаціях ЄС з моніторингу наводиться таке визначення: моніторинг – це системне та постійне збирання інформації, аналіз та використання цієї інформації з метою управління та прийняття рішень. Мета моніторингу – ефективна та результативна діяльність проекту.

Аудит

В Енциклопедичному словнику з державного управління наводиться таке визначення: аудит у державному управлінні – це перевірка переважно фінансово-господарської або адміністративної, стану контрольної діяльності будь-якої організації кваліфікованими спеціалістами – аудиторами. Аудит – це процес (незалежна експертиза й аналіз, форма контролю), за допомогою якого аудитор здійснює сукупність статистичних, аналітичних дій (накопичує і оцінює свідчення про інформацію), спрямованих на визначення ступеня її відповідності встановленим критеріям.

Цілями аудиту є визначення ступеня достовірності інформації про діяльність організації, що міститься в її звітності, та її відповідності чинному законодавству; визначення недоліків у фінансово-господарській, функціональній чи адміністративній діяльності організації з метою її усунення. “Завданням будь-якого аудиту є надання інформації про стан і тенденції розвитку досліджуваних організацій, процесів, проектів, а також визначення чинників, які цей процес гальмують”.

Найбільш близьким до оцінювання видом аудиту за цілями та інструментами є аудит адміністративної діяльності (performance audit), або “аудит виконання державної політики”. За визначенням Міжнародної організації вищих аудиторських установ (INTOSAI), “аудит адміністративної діяльності – це аудит економічності, ефективності та результативності, з якими орган, що перевіряється, використовує свої ресурси при виконанні своїх обов’язків”.

Визначення економічності (economy), ефективності (efficiency) та результативності (effectiveness)

Для цілей адміністративного аудиту ми використовуємо таке розуміння дефініцій економічності (economy), ефективності (efficiency) та результативності (effectiveness):

– *економічність (economy)* – мінімізація вартості ресурсів, спрямованих на їх діяльність, з огляду на відповідну якість;

– *ефективність (efficiency)* – відношення безпосереднього суспільного продукту, призначеного до задоволення потреб усього суспільства, до сукупних витрат і внеску ресурсів;

– *результативність (effectiveness)* – результати порівняно з метою та цілями, які визначаються щодо програми чи діяльності.

Аудит відрізняється від моніторингу та оцінювання тим, що в нього фокус на ефективності, економічності та результативності заходів. Аудит зосереджений на перевірці відповідності управлінським нормам та стандартам. Крім того, як уже зазначалося, одним із підходів до використання аудиту адміністративної діяльності є орієнтація на проблеми, що виникають у суспільному житті. Використання оцінювання, як правило, врегульоване процедурами розробки та впровадження державних програм.

Оцінювання (evaluation) та оцінка

У широкому розумінні оцінювання є процесом визначення достоїнств, вартості та цінності речей. У повсякденному житті доводиться оцінювати людей, політиків та результати їхньої роботи. Оцінювання програм – це незалежне і об’єктивне дослідження діяльності існуючих програм з метою визначення адекватності їх короткострокових та довгострокових результатів сьогочасним обставинам.

Словник ОЕСР допускає можливість використання терміна “оцінювання” до процесу визначення вартості чи значення діяльності, політики чи програми, який включає контроль за діями з розвитку. Оцінювання політики, державних програм та проектів підпорядковується певним законам і правилам.

В Енциклопедії державного управління “оцінювання” визначається як систематичний процес порівняння діяльності і/чи результатів виконання програми або політики з цілями, завданням, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін. У системі органів державної влади оцінювання є аналітичною діяльністю, спрямованою на збирання, аналіз, тлумачення та передавання інформації про економічність, ефективність, результативність політики, програм, проектів, які здійснюються з метою поліпшення соціальних умов.

Оцінювання програм та проектів – систематичне дослідження комплексу взаємопов’язаних або окремих конкретних завдань та заходів, спрямованих на розв’язання проблем розвитку суспільства, окремих сфер його життєдіяльності. Оцінювання програм та проектів – управлінська функція, яку застосовують періодично та селективно за потреби здійснити незалежну, системну та об’єктивну перевірку стану прогресу щодо досягнення чи відхилення від очікуваних результатів.

Оцінювання стратегічного плану – систематична оцінка процесів та/або результатів стратегічного плану порівняно з комплексом явних та неявних стандартів з метою його вдосконалення. Оцінювання стратегічного плану є невід’ємною та специфічною складовою стратегічного планування.

У Словнику ОЕСР наводиться визначення оцінювання (evaluation) як систематичних та об’єктивних оцінок (assessment) триваючого або завершеного проекту, програми чи політики, її структури, результатів та виконання. Оцінювання передбачає визначення певних стандартів та аналіз відповідності цим стандартам. К.Вайс визначає оцінювання як систематичну оцінку операцій та/або результатів програми чи політики порівняно з комплексом явних та неявних стандартів з метою вдосконалення програми чи політики.

Проект ЄС “Підтримка у виконанні Угоди про партнерство та співробітництво (УПС)” трактує оцінювання як систематичну та об’єктивну оцінку проекту, програми чи політики для визначення відповідності та дотримання цілей, а також ефективності, результативності, впливу та сталості. Оцінювання має надавати правдиву й достовірну інформацію з урахуванням засвоєних уроків, які будуть використані в процесі прийняття рішень і бенефіціарами, і донорами. Це трактування базується на визначенні ОЕСР.

У процесі оцінювання використовуються методи соціальних досліджень, а під час контролю і моніторингу – не використовуються. На практиці контроль не передбачає аналізу та засвоєння певних уроків, що є невід’ємною рисою оцінювання. Оцінювання стосується оцінювання ефективності, результативності, впливу, стабільності та відповідності проекту в контексті поставлених цілей. Це більш глибокий аналіз того, яким чином проект або програма сприяють досягненню мети та загальних цілей проекту. Оцінювання відрізняється від моніторингу більшим масштабом і дає відповідь на запитання: чи правильно були обрані завдання та стратегії.

Оцінка – це дія щодо виявлення якості, цінності, діяльності чи особистості, що дає змогу робити висновок, визначати суть, значення порівняно зі стандартами чи показниками; проводиться з метою усвідомлення цінності/вартості.

Оцінювання – це процес, що відбувається за певними правилами, має певні етапи та результати. Його можна розглядати як одну з функцій органів влади поряд із контролем, моніторингом, аудитом. Оцінку слід розуміти як висновок за результатами оцінювання чи характеристику відповідності визначеним заздалегідь показникам/параметрам, установленим стандартам. Оцінювання – процес, що потребує постійного удосконалення через специфічність

свого призначення: спосіб отримувати об'єктивну інформацію, за допомогою якої простежувати рівень розвитку об'єкта оцінювання, визначати напрями покращення існуючого стану і вносити корективи як у діяльність, так і безпосередньо в саму систему оцінювання щодо критеріїв та показників.

Вимірювання – процес визначення величини (однієї чи кількох, на це вказує складова “міра”), що в державному управлінні набуває виміру кількісних/якісних показників та їх порівняння (характерна для зарубіжних досліджень, вітчизняні ж науковці акцентують увагу на оцінці чи оцінюванні).

Термін “оцінка” більше асоціюється з кінцевим результатом оцінювання, який є фіксованим. “Оцінювання” включає “оцінку”. Термін “оцінка” вживається в законодавстві України щодо бюджетних програм та проекті закону про державне стратегічне планування.

Отже, **оцінювання** – це систематичний упорядкований процес, який передбачає аналізування політики, програми, проекту на відповідність установленим цілям і стандартам. Також охоплює визначення продуктів, результатів, наслідків і впливів, ефективності та результативності державної політики, програми, проекту, має на меті їх удосконалення, засвоєння уроків та слугує основою для ухвалення управлінських рішень.

Оцінювання може здійснюватися на будь-якому етапі циклу політики чи програми. На нашу думку, це дає змогу ще в процесі реалізації політики чи програми вчасно відреагувати, якщо щось не спрацьовує. А контроль завжди спрямований на поточний стан справ або в минуле. Поняття “оцінювання” відрізняється та є значно ширшим від поняття “контроль”. На відміну від контролю та моніторингу, завданням оцінювання є аналіз результативності, ефективності, корисності та впливу програми або політики, засвоєння певних уроків. Системи контролю та оцінювання доповнюють одна одну, оскільки оцінка стосується наслідків впровадження програми або проекту, а контроль – правильності впровадження, тому у процесі проведення оцінки досить часто застосовується інформація, отримана під час контролю.

Оцінка розглядає, *що і навіщо* виконують програми в організації. Її головне завдання – сприяти отриманню знань із практичного досвіду. Аудит розглядає, *як* організація використовує свої активи для оптимізації роботи за програмою відповідно до управлінських норм та стандартів. Аудит досліджує те, як ми працюємо, і перевіряє, чи дотримуються управлінські правила. Оцінка розглядає, чи робимо ми саме те, що потрібно; чи робимо ми це правильно і економічно ефективно; чи можна це робити краще.

Аудит аналізує діяльність організації на відповідність загально визнаним стандартам і нормам, а адміністративний аудит – правильність організації процесів з точки зору результативності, ефективності та економічності.

Контроль, моніторинг, аудит та оцінювання мають використовуватися залежно від цілей і завдань у процесі державного управління, функціонально доповнюючи один одного. Контроль як певний засіб адміністративного впливу, моніторинг – як збирання даних та відстеження прогресу відповідно до

об'єктивно вимірюваних показників результативності з метою виконання поставлених завдань і цілей, аудит – як перевірка на відповідність загальнови-значним стандартам та вимогам результативності, ефективності та економіч-ності, оцінювання – як систематичний упорядкований процес, що передбачає аналіз політики, програми, проекту на відповідність установленим цілям та стандартам, а також включає визначення корисності, ефективності, результа-тивності та впливу державної політики, програми, проекту, має на меті їх удос-коналення, засвоєння уроків та є основою для прийняття управлінських рішень.

11.2. Аудит виконання державної політики та програм

Сучасний етап розвитку України характеризується великою кількістю нерозв'язаних соціально-економічних проблем, вирішення яких повинно ґрун-туватися на якісних змінах у системі реалізації державної політики. Поточна ситуація потребує створення адекватних механізмів контролю, що дали б змо-гу визначити ступінь досягнення поставлених соціально-економічних цілей. Саме такі механізми містить аудит ефективності державних ресурсів (Performance audit) або аудит мистецтва виконання, який широко застосовується розвиненими країнами.

В Україні органи фінансового контролю використовують традиційний фінансовий аудит, що спрямований на визначення достовірності та правиль-ності ведення бухгалтерського обліку і законності та цільового використання державних коштів і майна. Сьогодні в органах Рахункової палати аудит вико-нання проводиться як один з елементів проведення фінансового аудиту. Вирі-шення завдання підвищення ефективності використання державних ресурсів потребує впровадження в контрольну діяльність Рахункової палати комплексу методів аудиту виконання (АВ).

Під час проведення аудиту виконання основна увага приділяється оці-нюванню різних аспектів результатів використання державних коштів. У по-рівняльній табл. 11.1 наведено відмінності між фінансовим аудитом та АВ.

За своїм характером АВ є широкомасштабним та відкритим для інтерпре-тацій, порівняно з фінансовим аудитом він є більш гнучким у своєму виборі предметів, об'єктів, методів та оцінок. Основою для проведення фінансового аудиту є перевірка діяльності організації на предмет дотримання правил, про-цедур та норм законів, то для аудиту виконання основою є аналітичні процеду-ри з оцінки соціально-економічних наслідків використання державних коштів.

Важливим є питання розмежування методів, які використовуються під час проведення різних форм фінансового контролю. Критеріями виокремлення цих методів державного фінансового контролю слід вважати типи порівнянь, властиві окремим формам контролю, що наведені в табл. 11.2. Інформація з табл. 11.2 дає розуміння відмінностей між перевітками, які здійснювалися в процесі фінансо-вого контролю, та аудитом виконання, розкриває той стрибок в якості і цінності інформації, що отримується в результаті проведення аудиту виконання.

Таблиця 11.1

Порівняльна таблиця аудиту виконання та фінансового аудиту

	Аудит виконання	Фінансовий аудит
Мета	Визначення економності, продуктивності, результативності використання державних ресурсів, розроблення обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання державних коштів у процесі виконання бюджетних програм та діяльності суб'єктів, що використовують державні кошти	Підтвердження достовірності фінансової звітності та її подання відповідно до стандартів бухгалтерського обліку
Основні завдання	Оцінити: – ефективність урядових рішень чи показників; – дотримання принципу економності, ефективності та результативності у організаціях, стосовно яких проводиться аудит	Оцінити: – дотримання законодавства у процесі здійснення фінансових операцій; – правдивість, зрозумілість, надійність рахунків та фінансової звітності
Предмет	Діяльність із використання державних ресурсів для досягнення цілей, завдань, функцій і програм	Звітність і документи, що відображають правомірність використання коштів
Фокус	Програми, організаційна діяльність, управлінські системи	Фінансові операції, рахунки, фінансова звітність та ключові процедури контролю
Методи	Відрізняються від одного методу до іншого: аналіз ситуацій, оцінка ефективності, синтез, опитування, співбесіди, інтерв'ю	Стандартизовані методи: документарні перевірки операцій, відображення їх у фінансовій та бухгалтерській звітності
Критерії	Більш відкриті для аудиторської оцінки, унікальні для кожного окремого етапу	Менш відкриті для аудиторської оцінки, стандартні критерії визначені законодавством
Звіти	Спеціалізований звіт друкується на базі проведення аудиторського дослідження для зацікавлених сторін. Структура та зміст відрізняються залежно від цілей	Річний звіт більше чи менше стандартизований
За часом проведення	Наступний	Попередній, поточний, наступний

Таблиця 11.2

Матриця методологічних відмінностей основних методів державного фінансового контролю

Перевірка	Ревізія
звітність ⇔ первинний документ	звітність ⇔ первинний документ
первинний документ ⇔ норма	первинний документ ⇔ норма
	норма ⇔ факт
	факт ⇔ звітність
Аудит виконання	Оцінювання політики
цілі ⇔ план	потреба ⇔ цілі
план ⇔ звітність	цілі ⇔ ресурси
звітність ⇔ факт	ресурси ⇔ план
факт ⇔ норма	план ⇔ організація
норма ⇔ план	організація ⇔ передовий досвід
план ⇔ факт	передовий досвід ⇔ норма
факт ⇔ передовий досвід	норма ⇔ план
передовий досвід ⇔ норма	план ⇔ звітність
	звітність ⇔ факт
	факт ⇔ потреба

Як видно з таблиці, спектр уваги аудиту виконання порівняно з ревізією поширюється на цілі та завдання, зіставлення з кращим досвідом у відповідній галузі і розроблення пропозицій щодо впровадження цього досвіду в поточну діяльність. Оцінка політики йде далі і додатково охоплює потреби, тим самим намагаючись вплинути на проведення політики, що є невластивим для органів фінансового контролю.

Для успішного проведення аудиту виконання необхідна наявність певних умов. За своїми ознаками та змістом їх можна поділити на **зовнішні** та **внутрішні умови** (табл. 11.3).

Таблиця 11.3

Зовнішні та внутрішні умови проведення аудиту ефективності

Зовнішні умови	Внутрішні умови
<ul style="list-style-type: none"> • розуміння сутності аудиту виконання (це не оперативний аудит); • наявність повноважень; • інституційна підтримка в рамках загальної політики; • незалежність вищого контрольного органу; • стратегія проведення аудиту виконання; • економічна незалежність; • підтримка парламенту; • наявність стандартів діяльності вищого контролюючого органу; • доступ до всіх матеріалів, необхідних для проведення аудиту виконання; • актуальність теми для суспільства 	<ul style="list-style-type: none"> • професіоналізм аудиторів; • дотримання професійної етики; • наявність керівництва з проведення аудиту ефективності; • наявність стратегії для проведення всіх типів та видів аудиту; • наявність внутрішнього планування та робочих стандартів; • конфіденційність; • внутрішня структурованість; • наявність стандартів якості; • наявність системи постійного підвищення кваліфікації аудиторів; • достовірність звітності; • можливість залучення експертів; • забезпечення якості та методології аудиту виконання; • наявність відповідного часу, ресурсів, обладнання; • визначення пріоритетів вищого контрольного органу

Відсутність чіткого розуміння відмінностей між фінансовим аудитом та АВ гальмує впровадження ефективних механізмів аналізу витрачання державних коштів в Україні. Аудит законності та правильності в поєднанні з аудитом виконання утворюють повноцінний державний фінансовий аудит. Як Рахункова палата України, так і Держфінінспекція проводить їх разом із проведенням державного фінансового контролю. Держфінінспекція розглядає аудит виконання виключно в контексті бюджетних програм.

Рахункова палата розглядає аудит виконання як незалежну оцінку або перевірку того, якою мірою державне підприємство, програма або організація працюють ефективно і результативно, з належною увагою до економного витрачання коштів.

Рахункова палата поділяє його на аудит результатів функціонування та аудит процесу управління, що використовується організацією для досягнення поставленої мети. Ці умовні види аудиту ефективності можуть проводитись як окремо, так і одночасно. Рахункова палата хоча й називає свої аудити аудитами ефективності, по суті вони є фінансовими аудитами і належної уваги питанням ефективності не приділяють та особливо не відрізняються в методах від аудитів Держфінінспекції.

Виконавчий аудит розроблявся як механізм фінансового контролю, що базується на парадигмі менеджменту, орієнтованого на результат. Менеджмент,

орієнтований на результат, базується на логістичній моделі “внесок-результат”. Американський дослідник К.Полліт описує модель “внесок-ефект” (рис. 11.1) та зазначає, що більшість уваги в середовищі науковців приділяється елементам (внесок-діяльність-продукт), проте ці елементи мають зміст тільки у зв’язку із зовнішнім світом, у формі соціально-економічних потреб, які й дали поштовх до вкладання, діяльності та вироблення продукту для задоволення цих потреб.

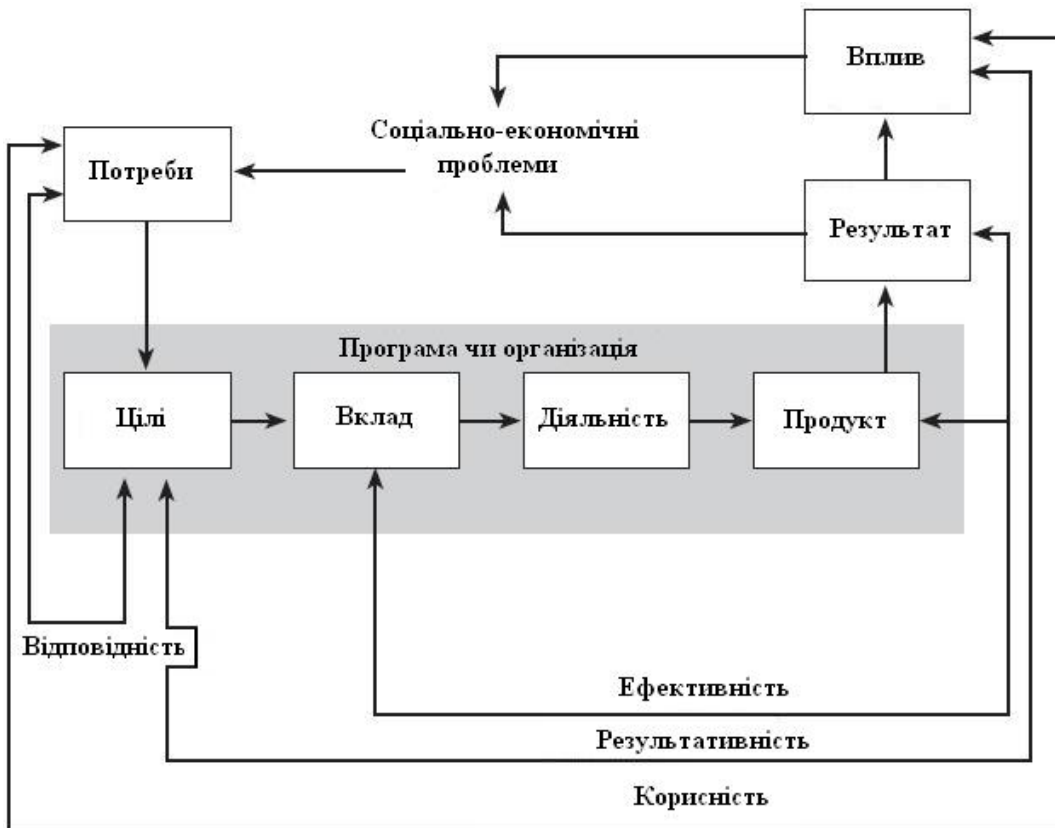


Рис. 11.1. Модель “внесок-ефект” з урахуванням зовнішнього середовища

Ефективність та продуктивність можна виміряти не виходячи за межі організації чи програми. Для вимірювання результативності необхідно також оцінювати зовнішнє середовище. Саме включенням зовнішнього середовища в об’єкт аналізу аудиту виконання відрізняється погляд автора на означену проблему від поглядів своїх попередників.

Поняття *корисності* трактується як рівень задоволення соціально-економічних потреб споживачів, на яких орієнтована програма чи сфера діяльності організації. Деякі японські дослідники аудиту ефективності (Shinji Yamashige та Miyakawa Tadao) вважають за необхідне включати до питань аудиту ефективності визначення справедливості розподілу благ у державі. Вони вважають, що АВ з точки зору справедливості повинен давати відповідь на

запитання: чи витрати та вигоди від політики справедливо розподіляються між різними соціальними верствами?

Продукт (Outcome) – це всі товари, послуги, кількісні і якісні здобутки, що їх отримує бенефіціар у процесі виконання проекту чи політики за рахунок залучених людських, матеріальних та організаційних ресурсів.

Результат (Outcome) – це зміни, спричинені діями та заходами на певному етапі політики чи програми. Наприклад, до кінцевих результатів можна зарахувати зміни в поведінці або знаннях цільової групи, зменшення рівня захворюваності, покращення умов життя тощо. Кінцеві результати поділяються на заплановані та незаплановані; незаплановані кінцеві результати можуть бути як позитивними, так і негативними.

Вплив (Impact) – це ефект, зумовлений або пов'язаний із реалізацією проекту чи політики. Термін “вплив” часто застосовують для позначення сумарного ефекту політики чи програми, який відбувається в середньостроковій або довгостроковій перспективі і може бути запланованим чи незапланованим, позитивним або негативним.

АВ сприяє підзвітності, розумінню і прозорості державного управління. Підзвітність державних органів влади означає відповідальність осіб, які керують державною програмою або міністерством, за ефективну реалізацію цієї програми або роботу міністерства. У свою чергу, підзвітність вимагає розуміння населенням діяльності, здійснюваної в рамках програми або діяльності міністерства. АВ – це засіб, що сприяє розумінню ефективності використання державних ресурсів, результатів різних видів діяльності уряду платниками податків, законодавцями, пересічними громадянами та ЗМІ. АВ забезпечує надання достовірної, важливої і надійної інформації. АВ завдяки незалежній оцінці АВ може слугувати базою для прийняття управлінських рішень.

Таким чином, АВ дає змогу:

- оцінити рівень досягнення результативних показників бюджетної програми через співвідношення фактично отриманих та запланованих результативних показників;
- здійснити контроль за використанням бюджетних коштів;
- визначити проблеми, які негативно вплинули на процес виконання запланованих завдань;
- зберегти бюджетні ресурси шляхом внесення своєчасних змін;
- посилити відповідальність керівництва щодо організації контролю на всіх стадіях використання бюджетних коштів.

АВ також може бути інструментом контролю податкового законодавства, оцінювати податкову систему, перебіг податкової реформи з позицій не тільки надходження коштів у ДБУ, а й впливу податкової схеми на ефективність всієї економіки за такими показниками, як зростання ВВП, вплив капіталів за кордон, приріст інвестицій, використання механізмів уникнення оподаткування. АВ є елементом для контролю і не повинен використовуватися під час здійснення поточного чи попереднього контролю.

11.3. Вибір критеріїв оцінки використання державних ресурсів

Вибір критеріїв оцінки ефективності проводиться на первинному етапі планування аудиту виконання та є одним із важливих елементів планування аудиторського дослідження, адже від нього залежить фокус усього аудиту і концентрація на тих чи інших аспектах діяльності об'єкта аудиту.

Критерії аудиту виконання (АВ) – це чіткі стандарти або показники вимірювання економності, продуктивності та результативності, процесу управління державними коштами та майном. Критерії АВ використовуються для оцінки результатів, які досягнуті внаслідок роботи об'єкта аудиту. Висновки за результатами перевірки базуються на основі оцінки відповідності цим критеріям. На основі порівняння фактичних даних діяльності, визначених під час проведення АВ, та критеріїв робиться оцінка рівня ефективності використання державних коштів і майна.

Критерії аудиту не завжди використовуються контролюючими органами, адже існують два підходи, які суттєво відрізняються один від одного, це “підхід, орієнтований на проблеми”, та “підхід, орієнтований на результат”.

В Україні Рахункова палата (РП) використовує **“підхід, орієнтований на проблеми”**, що має справу з дослідженням та аналізом проблем, як правило, без посилання на попередньо визначений критерій оцінки. За таких умов недоліки і проблеми (ознаки проблем) є відправними точками, а не висновком аудиту.

Основним завданням підходу, орієнтованого на проблему, є перевірка наявності сформульованих проблем та аналіз їх причин з точки зору різних перспектив. Цей підхід відповідає на питання: “Чи справді існують сформульовані проблеми, і якщо так, то що їх спричиняє?”. Припущення щодо причин та наслідків формулюються і перевіряються. Необхідним є забезпечення сучасною інформацією щодо сформульованих проблем та можливостей їх розв'язання.

Альтернативний **“підхід, орієнтований на результат”** в основному дає відповіді на питання: “Яке виконання, або яких результатів було досягнуто і чи були дотримані вимоги або досягнуті цілі?”. За такого підходу аналізується ефективність та результативність і зіставляється з нормами (цілями, завданнями, стандартами тощо) і критеріями аудиту (ключовими показниками, що визначаються на початку основного дослідження).

Недоліками цього підходу є те, що результати оцінок визначаються як відхилення від норм та критеріїв, а рекомендації полягають в усуненні відхилень, однак він дає змогу встановлювати причини відмінностей між умовами та критеріями аудиту, що Рахункова палата України проводить АВ, орієнтований на проблему, а Держфінпослуг користується підходом, орієнтованим на результат.

Підхід, орієнтований на результат, дає можливість порівнювати показники ефективності та результативності в різних галузях та сферах державної діяльності, наприклад зіставити вартість створення робочого місця в різних галузях економіки.

Розробка загальних критеріїв ефективності розпочинається на етапі попереднього вивчення об'єкта аудиту та здійснюється одночасно з вибором цілей аудиту. У міру проведення попереднього вивчення критерії набувають більш конкретного характеру. У процесі вибору критеріїв оцінки ефективності важливим є розуміння фокусу конкретного АВ і підходу, який використовує контролюючий орган для проведення АВ.

Критерії аудиту виконання (АВ) – це:

- чіткі стандарти або показники вимірювання економності, продуктивності та результативності процесу управління державними коштами та формування основи для узгодження загальної мети аудиту;
- підготовка переговорів з адміністрацією об'єкта аудиту;
- узгодження та зв'язок цілей АВ;
- підготовка етапу збирання інформації – розроблення процедур збирання та аналізу інформації для аудиту;
- забезпечення бази для розроблення результатів аудиту, що дає змогу структурувати безпосередні спостереження.

Особливості АВ, пов'язані з визначенням **обмежень предмета аналізу**:

- часовий період оцінки ефективності;
- цільове завдання замовника аудиту;
- об'ємні параметри (частина організації, види видатків та ін.).

Як правило, аудитори йдуть шляхом найменшого спротиву і використовують критерії, які базуються на нормативній базі та професійних стандартах. У цьому випадку необхідно перевірити, чи стандарти відповідають завданням аудиту, чим і обґрунтовується актуальність дослідження критеріїв оцінювання.

Основою вибору критеріїв та їх класифікації слугують різні методи та підходи до “оцінювання”, які використовуються в різних сферах управління та контролю, пропущені через призму АВ. У науковій літературі терміни “критерій”, “показник”, “індиктор” часто використовуються як синоніми, хоча не є такими.

Історично в процесі розвитку АВ у зарубіжних країнах підходи та методи вимірювання ефективності постійно змінювалися. Спершу ефективність вимірювалася на основі аналізу обсягів затрачених ресурсів (input-oriented estimation), тобто головна увага під час оцінки ефективності приділялася критеріям економічності використання ресурсів.

Наступним кроком був перехід до показників розподільчої продуктивності (allocative efficiency), у процесі обрахунку якого використовувалися не фізичні міри обсягу затрачених ресурсів, а витрати (costs). Розподільча продуктивність досягалась у випадку, коли витрати на отримання кожного випуску продукції мінімізовані таким чином, що один вхідний ресурс не міг бути замінений на інший без підвищення витрат. На цьому етапі оцінка ефективності бюджетних коштів здійснювалася на основі як економічності, так і продуктивності їх використання.

Із виникненням необхідності комплексної оцінки ефективності використання державних коштів основну увагу почали приділяти аналізу випуску про-

дукції/послуг (output), згодом – і кінцевих результатів використання державних коштів (outcome). При цьому чітко розмежовуються випуск продукції і результат використання коштів. Під результатом розуміються наслідки (impact) для суспільства надання державою товарів та послуг. Досягнення результатів розглядається як мета політики бюджетних видатків, а надання товарів та послуг – як засіб чи інструмент. Отже, оцінюючи результативність використання ресурсів на засоби та інструменти, увагу необхідно концентрувати на ступені досягнення цих цілей.

Внутрішня архітектура АВ може бути побудована на основі питань та гіпотез про ефективність, економічність та результативність використання державних ресурсів, але спрямовані ці гіпотези можуть бути на різні рівні державного управління, від чого значною мірою залежать і критерії оцінювання.

Модифікувавши **метод аналізу ієрархій** (В.Богданович), критерії оцінки ефективності (в широкому розумінні терміна) діляться на кілька рівнів:

- критерій ефективності першого рівня (**стратегічний рівень**) – це ступінь досягнення системою управління попередньо визначеної головної мети або стратегічних завдань. Цей блок критеріїв тісно пов'язаний із стратегічним плануванням та стратегічними цілями. Критеріями ефективності можуть бути динаміка змін визначених **соціально-економічних показників** за певний період часу та **вартість їх досягнення**. Виходячи з цього можливим стає визначення адекватності планування, постановки цілей та управління ресурсами організації для їх досягнення;

- критерій ефективності другого рівня (**тактичний рівень**) – ступінь досягнення системою управління тактичних цілей та завдань – фокусуються критерії ефективності тактичного рівня переважно на **співвідношенні вартості виготовлення одиниці продукту чи результату**;

- критерій ефективності третього рівня (**процесний рівень**) – покликаний оцінити **ефективність протікання процесів** використання державних ресурсів усередині організації, людських ресурсів, інформаційних технологій, ефективність обміну інформацією, аналіз процесів.

Загальні рекомендації з проведення АВ використання державних коштів, розроблені управлінням внутрішніх стандартів та аналітики РПУ, визначають залежно від цілей АВ можливе застосування двох видів критеріїв оцінки ефективності:

- критерії, що характеризують прямі результати діяльності об'єкта аудиту;
- критерії, що відображають кінцеві соціальні результати їх діяльності.

При оцінці прямих результатів діяльності об'єктів аудиту можуть використовуватися такі показники:

- показники витрат – фінансових, трудових і матеріальних ресурсів, використаних для отримання конкретних результатів (наприклад витрати на придбання та утримання лікарняного обладнання, оплата заробітних плат);

- показники безпосередніх результатів здійснення затрат (наприклад кількість проведених операцій чи вакцинацій). Як критерії оцінки ефективності прямих результатів діяльності об'єктів аудиту може використовуватися

співвідношення між здійсненими затратами ресурсів (у вартісному вираженні) і отриманими при цьому результатами (обсягом випуску продукції, виконаних робіт, наданих послуг).

Наприклад, критерієм оцінки ефективності при будівництві шкіл та інших навчальних закладів є здійснені затрати з розрахунку на одне навчальне місце, а лікарень – затрати на одне “ліжко-місце”.

Разом з тим у деяких сферах, що перевіряються, для оцінки ефективності прямих результатів діяльності об’єктів аудиту можуть використовуватися інші критерії. Зокрема, ефективність прямих результатів діяльності правоохоронних органів можна оцінити на основі показника рівня розкриття злочинів, а медичних установ – частки населення, охопленого диспансеризацією, або частки дітей, які пройшли вакцинацію.

Критерії оцінки ефективності кінцевих соціальних результатів діяльності характеризують наслідки для суспільства, якоїсь частини населення або певної групи людей виконання органами державної влади, іншими організаціями, що перевіряються, покладених на них функцій, реалізації програм або вирішення поставлених завдань. Або, інакше кажучи, на основі цих критеріїв має даватися оцінка результатів надання послуги, що фінансується з Державного бюджету України, для її одержувачів.

Наприклад, одними з таких критеріїв оцінки ефективності діяльності правоохоронних органів, зокрема, є рівень злочинності в країні, органів освіти – рівень освіченості населення, органів охорони здоров’я – співвідношення хворих і тих, які видужали за певний період, рівень дитячої смертності і т.ін. На основі цих критеріїв у процесі перевірки визначається ступінь досягнення поставлених соціальних цілей (у процентному або кількісному вираженні) і, тим самим, даються оцінки соціальної ефективності діяльності об’єктів аудиту у відповідній сфері.

Групі перевіряючих під час вибору критеріїв оцінки ефективності слід керуватися тим, що вибрані критерії мають відповідати специфіці сфери, що перевіряється, або діяльності об’єкта аудиту та служити основою для отримання результатів аудиту. При цьому для кожної цілі даного аудиту використовуються свої критерії оцінки ефективності прямих і соціальних результатів діяльності об’єктів, що перевіряються, які повинні бути надійними, зрозумілими та достатніми. Виконання цих вимог при визначенні критеріїв оцінки ефективності є запорукою успішного проведення перевірки, оскільки її висновки робляться на основі порівняння встановлених критеріїв (**що повинно бути**) з фактичними даними, отриманими в процесі перевірки (**що є насправді**).

Під час вибору критеріїв оцінки ефективності перевіряючі повинні насамперед з’ясувати, чи існують в організації, що перевіряється, система внутрішнього контролю і конкретні інструменти (показники) для оцінки власної роботи, затверджені її керівництвом, відповідним міністерством або відомством. За наявності таких інструментів аудиторі повинні вибрати з них ті, які мають безпосереднє відношення до цього аудиту, і переконатися в їх обґрунтованості.

Існує певна нормативно-правова база вибору критеріїв звітування, що є базовим матеріалом для аналізу аудиту ефективності. У правилах складання бюджетних програм та наказах про форми звітування фігурує термін “**результативні показники**”, який відображає результати діяльності бюджетної програми. Результативні показники поділяються на такі групи, що характеризують критерії оцінювання:

- **показники затрат** – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної програми та характеризують структуру її витрат;

- **показники продукту** – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей. Це, зокрема, обсяг виробленої продукції чи наданих послуг у реалізації виконання бюджетної програми, кількість користувачів товарами (роботами, послугами) тощо;

- **показники ефективності** залежно від напрямів, що реалізуються у процесі виконання бюджетної програми, можуть визначатися як:

 - витрати ресурсів на одиницю показника продукту (економність);

 - відношення максимальної кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до визначеного обсягу фінансових ресурсів (продуктивність);

 - досягнення визначеного результату (результативність);

 - **показники якості** – сукупність властивостей, які характеризують досягнуті результати якості створеного продукту, що задовольняють споживача відповідно до їх призначення та відображають послаблення негативних чи посилення позитивних тенденцій у наданні послуг (товарів, робіт) споживачам за рахунок коштів бюджетної програми.

Показники якості мають відображати якість вироблених товарів (послуг), користь від здійснення заходів бюджетної програми (зниження захворюваності на туберкульоз на 2% порівняно з минулим роком). Показники якості дають змогу оцінити кінцевий ефект від здійснення програми, показують користь, яку отримує суспільство від виконання програми. Як показало дослідження звітності МОЗ за 2010 р., у показниках якості фігурують такі показники, як (відсоток освоєння кошторисної вартості, з яким головний розпорядник коштів справився на 100% і прозвітував про це). Серед 243 результативних показників ефективності і 214 показників якості відповідно лише 7 і 20 показників конкретно спрямовані на соціально-економічний результат, серед показників якості показник “відсоток вчасно виконаних доручень” передбачено в програмах 37 міністерств і відомств України (або понад 75% загальної їх кількості), що свідчить про недостатність виконання вимоги “Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі щодо встановлення безпосереднього зв’язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання”.

Мінфін із 2011 р. зобов’язав звітувати головних розпорядників коштів про: витрати (costs), продукт (output), ефективність (efficiency), якість послуг (service quality) у розрізі видатків за бюджетними програмами. У документі подано примірні результативні показники витрат, продукту, ефективності та якості по кожній із бюджетних програм (160 сторінок). Слід відмітити, що цей

перелік є далеко не повним, істотним мінусом є позбавлене розуміння відмінностей продукту та результату, і закладання цієї неузгодженості не сприяє орієнтації системи звітності на результат та ефективне використання коштів.

У розвинених країнах використовують термін (performance measurement) “вимірювання діяльності”, в Україні ж застосовують “оцінювання ефективності”, що є поняттям вужчим, ніж вимірювання діяльності. В Україні система соціального обслуговування населення зорієнтована на процес. Як замовники, так і надавачі соціальних послуг зазвичай оцінюють свою діяльність у таких поняттях, як кількість одержувачів послуг, кількість наданих послуг, обсяг бюджетного та позабюджетного фінансування. При цьому поза увагою залишається результат надання послуг. Необхідною умовою зростання якості надання послуг є переорієнтація контролю з процесу на результат (тобто оцінювання, крім кількісних, ще і якісних показників).

Часто важко розділити продукт і результат, оскільки інколи продукт не має фізичної форми і не може бути ринковим товаром. Таблиця 11.4 ілюструє цю відмінність, при цьому отримання продукту не обов’язково означає отримання результату.

Таблиця 11.4

Відмінність між поняттями “продукт” та “результат”

Продукт (безпосередній результат)	Результат (кінцевий результат)
Те, що вироблено в процесі діяльності	Те, що змінено в процесі діяльності
Підлітки-правопорушники, які пройшли соціальну реабілітацію	Підлітки-правопорушники, які пройшли соціальну реабілітацію і не здійснюють повторно правопорушень
Кількість осіб, яким надано тимчасовий притулок; кількість наданих консультацій	Кількість осіб, які повернулися в сім’ї, задоволеність сімей, кількість сімей, чий права захищені в установленому порядку

Оцінка вартості соціальних послуг: для того щоб оцінити корисний ефект від коштів, вкладених у програми соціального розвитку, необхідно провести комплексну оцінку затрат на соціальні послуги. Така оцінка є більш широкою, ніж ефективне фінансове планування, отриманий ефект є складним для вимірювання та оцінки.

Складним є і визначення затрат у зв’язку з використанням матеріальних та людських ресурсів, які потрібно виразити в грошовому еквіваленті. У соціальних програмах практично завжди головною складовою є людські ресурси, що відіграють ключову роль у реалізації програми. У вітчизняній практиці не порівнюються затрати на виконання соціальних послуг і отримані матеріальні і нематеріальні вигоди.

Контрольні параметри тільки сигналізують про необхідність активного втручання в процес вдосконалення об’єкта аудиту і функціонування його фінансово-бюджетних механізмів. Удосконалення форм і методів контролю має призвести до зміни фінансових інструментів управління та забезпечити підвищення якості послуг, ефективності праці, раціональне використання ресурсів.

Складність у вимірюванні результативності (вартість досягнення результату) полягає в тому, що:

- соціальні послуги не можуть бути повністю формалізовані, що утруднює розробку прозорих та чітких критеріїв оцінки;
- зовнішні та внутрішні умови можуть підвищувати та знижувати ймовірність позитивних змін;
- зміни в житті людей часто відбуваються значно пізніше, ніж надано соціальну послугу, іноді для отримання результату повинно пройти кілька років.

Доцільно використовувати шість груп показників для оцінювання соціальних послуг (табл. 11.5).

Таблиця 11.5

Показники для оцінювання соціальних послуг

1-ша група	Індикатори витрат (внесок, ресурси)	Показує, які ресурси організація використовує	1. Фінансові витрати. 2. Трудові (кількість людиноднів, кількість фахівців). 3. Матеріально-технічні (обладнання площі, транспортні засоби, комп'ютери)
2-га група	Індикатори обсягу (продукту)	Показують обсяг наданих послуг чи виконаних робіт	Кількість клієнтів, яким надані послуги; кількість наданих послуг; кількість видів послуг; кількість відповідей на звернення, кількість опублікованих інформаційних матеріалів
3-тя група	Індикатори результату (наслідок)	Характеризують кількісні та якісні зміни, що відбулись у клієнта	Кількість/частка осіб, які знайшли роботу; кількість/частка осіб, які повернулися в сім'ю; кількість/частка осіб, які перестали вживати наркотики; задоволеність клієнта послугою; рівень задоволення клієнта послугою
4-та група	Індикатори якості послуг	Відображають враження від послуги з боку клієнта	Задоволеність послугою клієнтів; час очікування надання послуги з моменту звернення; час очікування в чергах; кількість скарг (на 100 клієнтів); кількість подяк (на 100 клієнтів)
5-та група	Індикатори ефективності	Характеризують співвідношення між витраченими ресурсами та обсягом наданих послуг	Вартість послуг у розрахунку на одного клієнта (грн, особа); кількість клієнтів у розрахунку на одного фахівця; площа житлових площ на одного клієнта
6-та група	Індикатори результативності	Характеризують співвідношення між витраченими ресурсами та отриманими результатами	Вартість послуг у розрахунку на клієнта, у якого відбулися позитивні зміни; кількість осіб, які працевлаштовано в розрахунку на одного фахівця; кількість дітей, влаштованих до навчальних закладів у розрахунку на одного фахівця

Включення індикаторів результату та результативності у звітність головних розпорядників коштів змогли б змінити дисбаланс із переважання кількісних показників у звітності до 50/50 з якісними, що суттєвим чином стимулювало б не тільки якість контролю та прийняття управлінських рішень усередині органу виконавчої влади, а й пришвидшило перехід до принципів бюджетування, орієнтованого на результат.

Крім критеріїв (спрямованості) аудиту, необхідно обрати **показники**, відповідно до яких буде відбуватися аналіз та оцінювання діяльності з управління та використання державних ресурсів об'єкта аудиту.

Об'єкти АВ використання державних ресурсів, як правило, є складними багатокомпонентними структурами щодо отримання можливих ефектів. Під час проведення АВ потрібно враховувати велику кількість взаємопов'язаних факторів, які проявляються не відразу. **Показники можна поділити на абсолютні, відносні і динамічні** та показники, що характеризують дотримання **законності**. Сукупність таких показників дасть змогу створити цілісну картину ефективності використання державних ресурсів.

Перед тим, як розпочати розробку критеріїв, важливо вимірювати те, що допоможе керівництву підвищувати ефективність і відповідно здійснювати краще управління та контроль за роботою установи.

Вибираючи критерії аудиту виконання, аудитори повинні передусім з'ясувати, чи існують в організації, що перевіряється, система внутрішнього контролю і конкретні інструменти (показники) для оцінки власної роботи, затверджені її керівництвом, відповідним міністерством або відомством. За наявності таких інструментів аудитори повинні вибрати з них ті, які мають безпосереднє відношення до даного аудиту, і переконатися в їх обґрунтованості.

Керівник аудиту повинен обговорити і погодити з керівництвом міністерств, відомств або організацій, що перевіряються, критерії, які будуть застосовуватися для оцінки ефективності її діяльності в процесі аудиту. У разі, якщо керівництво організації, що перевіряється, має заперечення відносно вибраних критеріїв, керівник аудиту зобов'язаний одержати їх письмово і доповісти про це члену Рахункової палати, відповідальному за проведення цього аудиту.

Після визначення цілей та критеріїв аудиту необхідно виробити підходи до проведення аудиту виконання – конкретні методи проведення аудиту, відповідно до яких буде здійснюватися збирання даних та доказів, до яких можна віднести: аналіз методів організації роботи об'єкта перевірки, аналіз результатів діяльності, аналіз конкретних ситуацій, аналіз даних.

Критерії оцінювання повинні описувати існуючий стан та давати аудиторські докази (те, що досліджується, з тим, як повинно бути). Дуже важливо, щоб критерії аудиту були найбільш об'єктивними, для зменшення можливості їх суб'єктивної інтерпретації. Якщо в організації прийняті показники, що характеризують виконання (ефективність), їх потрібно взяти до уваги в першу чергу, і переконатися, що вони є повними і прийнятними.

11.4. Оцінювання державної політики та програм

Розвиток оцінювання зумовлений потребами та викликами, які поставали перед державним управлінням у різні періоди. Спочатку оцінювання більш активно розвивалося в повоєнні роки в Північній Америці в трьох найбільш важливих та актуальних на той час сферах: оцінювання інновацій у сфері освіти; планування та оцінювання витрачання бюджетних ресурсів; оцінювання програм боротьби з бідністю (Експерименти Great Society у 1960-х рр.).

Оцінювання “першої хвилі” (1960–1970-х рр.) розглядалося як частина циклу політики, який включав формування політики, планування, упровадження політики та її оцінювання, використовувалося для збирання інформації та зворотного зв’язку у процесі прийняття рішення та покращення результатів політики. Оцінювання “другої хвилі” (середина 1970-х рр.) мало на меті мінімізацію витрат на реалізацію політики та ефективне використання ресурсів. Оцінювання “третьої хвилі” (наприкінці 1980-х та 1990-х рр.) в умовах складної бюджетної кризи та домінування підходу “нового державного управління” (New Public Management) розглядалося як частина “циклу управління”, частина управління з орієнтацією на результат. Тоді оцінювання стало внутрішнім. Останнім часом оцінювання все більше сприймається як інструмент належного врядування. Відповідно до цих хвиль розвитку оцінювання можна розглядати в руслі різних концепцій: аналізу політики, управління з орієнтацією на результати, належного врядування.

Види оцінювання

Визначення видів оцінювання наводяться в глосаріях термінів ОЕСР, проекту ЄС. Критерії класифікації видів оцінювання в українській науці в процесі розробки.

Залежно від часу проведення оцінювання – на початку, в кінці чи посередині процесу здійснення проекту, політики або програми розрізняють:

- прогнозне/попереднє оцінювання (ex-ante evaluation);
- проміжне оцінювання (mid-term evaluation);
- кінцеве оцінювання (ex-post evaluation).

Прогнозне/попереднє оцінювання (ex-ante evaluation) виконується перед початком реалізації програми. Завданням прогнозової оцінки є перевірка довгострокового ефекту підтримки, що міститься в розроблених програмних документах, та підвищення якості програмних документів. Добре проведена прогнозна/попередня оцінка створює передумови для якісних подальших оцінок.

Проміжне оцінювання (mid-term evaluation) виконують під час реалізації програми. Його метою є оцінка рівня досягнення запланованих цілей у світлі попередньої оцінки, особливо враховуючи забезпечення продуктів і досягнення результатів. Результати проміжної оцінки є основою для внесення змін до програмних документів та мають використовуватися на наступних фазах програмування.

Кінцеве оцінювання (ex-post evaluation) готується після завершення виконання програми. Його основна мета полягає в описанні довгострокового ефекту програми з урахуванням обсягу залучених коштів, ефективності й результативності допомоги та визначення факторів успіху або провалу в стабільності результатів та впливу, а також отримання висновків, корисних для інших дій/втручань.

В одній площині з проміжним та кінцевим оцінюванням перебувають формувальне (formative evaluation) та підсумкове (summative evaluation) оцінювання. У Словнику проекту ЄС цей вид оцінювання називається “формативне оцінювання”, що застосовується під час виконання програми передусім

з метою надання інформації, яка, своєю чергою, сприятиме їй (програми) поліпшенню; відбувається під час виконання політики/програми і включає аналіз ступеня, до якого програма виконується, та умови, які сприяють її успішному виконанню. Метою формувального оцінювання є забезпечення зворотного зв'язку та допомога керівникам і безпосереднім виконавцям програми у вирішенні питань, пов'язаних з її вдосконаленням.

Формувальне оцінювання може містити:

- оцінку потреб (визначення цільової аудиторії, якій необхідні програми, обсяг потреб, і що саме може їх задовольнити);
- оцінку корисності (визначає, чи є оцінювання реальним і яким чином стейкхолдери можуть його використати);
- структуровану концептуалізацію (допомагає стейкхолдерам визначити програму, технологію, цільову групу, можливі наслідки);
- оцінку процесу (process evaluation) (оцінка внутрішньої динаміки дійсних організацій, їх політичних інструментів, механізмів надання послуг, методів управління і зв'язків між ними). Оцінювання процесу допомагає управлінцям визначити, які зміни необхідно внести до структури, стратегії та операцій з метою вдосконалення виконання дії.

Сумативним вважається оцінювання, яке допомагає ухвалити рішення про те, чи варто продовжувати ту чи іншу програму, чи, може, її слід закрити; чи варто розширити сферу її дії на інші території, – чи, може, слід, навпаки, скоротити її масштаби”.

Підсумкове оцінювання провадиться з метою одержання інформації наприкінці програми (або, принаймні, на одному з її етапів), необхідної для ухвалення рішень про її продовження, згортання чи радикальну перебудову.

Сумативне оцінювання може бути таких видів:

- оцінка результатів (вивчає, чи досягла програма помітного впливу стосовно заздалегідь визначених результатів);
- оцінка впливу (у ширшому сенсі оцінює загальний або кумулятивний вплив – запланований або незапланований, програми або технології в цілому);
- оцінка ефективності та співвідношення вигід і затрат (дає відповідь на запитання щодо економічної ефективності шляхом підрахунку вартості досягнутих результатів у грошовому еквіваленті);
- вторинний аналіз, який включає повторну оцінку існуючих даних з метою пошуку відповідей на нові запитання та використання нових методів;
- мета-аналіз – інтегрує результати багатьох досліджень для формулювання загального чи підсумкового судження про питання оцінювання.

Мета-оцінка (meta-evaluation) використовується для об'єднання результатів низки оцінок, а також для окреслення якості самої оцінки і тих, хто її виконував.

Дослідник М.Скрівен пропонує досить оригінальний підхід до оцінювання – оцінювання, вільне від цілей, тобто зосередження уваги та зусиль виключно на результатах програми. Ціль програми при цьому можна не знати або навіть ігнорувати.

Класифікація оцінювання на формувальне та підсумкове пов'язана з намірами оцінювача стосовно використання результатів дослідження: допомогти на етапі розробки програми чи “винести вирок” щодо неї.

Корисним для більшості потреб є поділ оцінювальних кампаній на дослідження процесів програми (аналіз того, що відбувається під час виконання програми) та дослідження результатів (аналіз наслідків після закінчення програми). Дослідження процесів є підвидом формувального оцінювання, а дослідження результатів – підвидом підсумкового.

Розрізняємо як кінцеве (ex-post evaluation), так і підсумкове оцінювання (summative evaluation). Обидва види оцінювання здійснюються після завершення дії або програми. Метою кінцевого оцінювання є визначення факторів успіху або невдачі в досягненні стабільності результатів та впливу, а також підбиття підсумків, корисних для інших втручань, а завданням підсумкового оцінювання є визначення ступеня досягнення отриманих результатів та надання інформації про корисність програми.

Будь-яке кінцеве дослідження буде підсумковим, а будь-яке проміжне – формуючим. Терміни “проміжне” та “кінцеве” оцінювання більш широко використовуються в практиці оцінювання Європейської комісії та Світового банку. Виходячи з мети оцінювання терміни “формувальне” та “підсумкове” використовуються переважно у сфері наукових досліджень, освіти та оцінювання навчальних програм.

Залежно від суб'єкта, який здійснює оцінювання, воно може бути внутрішнім, зовнішнім/незалежним, партисипативним, об'єднаним.

Зовнішнє оцінювання (external evaluation) – це оцінювання дії з розвитку, що проводиться організаціями, особами, які не є донорами або виконуючими організаціями, інакше кажучи, особами або організаціями, які перебувають поза контролем організації, що розробляє та виконує дії з розвитку, які підлягають оцінюванню.

Синонімом зовнішнього оцінювання є *незалежне оцінювання*, яке виконується організаціями та людьми, позбавленими контролю з боку тих, хто відповідає за проект і життя заходів зі стимулювання розвитку. Достовірність оцінки частково залежить від ступеня незалежності її виконання. Під незалежністю мається на увазі свобода від політичного впливу та організаційного тиску. Вона характеризується повним доступом до інформації і повною автономією у провадженні дослідження і підготовці результатів.

Внутрішнє оцінювання (internal evaluation) виконується відділом/особами, підзвітними правлінню донора, партнера або організації-виконавця.

Партисипативне оцінювання (participatory evaluation) – це метод оцінки, за допомогою якого учасники відомств і зацікавлені сторони (у тому числі бенефіціари) працюють спільно над розробкою і виконанням оцінки, а також інтерпретацією її результатів.

Досить подібним до партисипативного є об'єднане оцінювання (joint evaluation), у якому беруть участь різні донори і/або партнери. Можливі різні

рівні “об’єднаності” залежно від інтенсивності співробітництва окремих партнерів у процесі оцінки, які об’єднують свої ресурси для оцінювання, і звітність за результатами виконаної оцінки. Об’єднане оцінювання рекомендується для того, щоб фінансуючі агенції об’єднували свої зусилля здійснюючи оцінювання, якщо проекти і програми фінансуються та виконуються спільно.

За об’єктом, на який спрямоване оцінювання, розрізняють оцінювання програми (evaluation of a programme), оцінювання проекту (project evaluation), оцінювання програми сектору (sector programme evaluation), групове оцінювання (cluster evaluation), оцінювання програми допомоги країні (country programme assistance evaluation).

Оцінювання програми (evaluation of a programme) є оцінкою якості виконання програми (тобто її фактичного ефекту) стосовно попередньо закладених припущень (тобто очікуваного ефекту); оцінка програми – оцінка набору дій, вибудованих для досягнення цілей проекту в масштабі глобальному, регіональному, країни чи сектору.

Оцінювання проекту (project evaluation) є оцінкою окремого заходу зі стимулювання розвитку, покликаного досягнути конкретних цілей у межах наданих ресурсів і графіка виконання; часто в рамках ширшої програми.

Оцінка управлінських рішень передбачає оцінку фінансової реалізованості управлінського рішення (проекту); оцінку вигідності реалізації управлінського рішення або залучення до участі в ньому ідей учасників проекту, держави і суспільства; вивчення граничних умов ефективної реалізації управлінського рішення (проекту); виявлення ризику, пов’язаного з реалізацією управлінського рішення, і стійкості управлінського рішення у разі випадкових коливань кон’юнктури. Оцінювання управлінських рішень доцільно віднести до попереднього оцінювання в процесі аналізу політики, тому його можна не виділяти в окремий різновид оцінювання.

Оцінювання програми сектору (sector programme evaluation) – це оцінка групи заходів зі стимулювання розвитку в секторі країни або кількох країн, що сприяють досягненню певної мети розвитку в одному секторі, в межах однієї країни чи кількох країн. Сектор включає заходи, які зазвичай об’єднуються разом з метою забезпечення впливу на суспільство, серед яких, наприклад: зміцнення здоров’я, поліпшення якості освіти, сільського господарства, транспорту тощо.

Груповим оцінюванням (cluster evaluation) вважається оцінка низки пов’язаних між собою заходів, проектів і/або програм.

Досить близькою до групової оцінки є стратегічна, або наскрізна оцінка (cross cutting evaluation), у процесі якої аналізується ефективність та результативність низки дій; проводиться оцінка у світлі цілей на стратегічному рівні чи в межах сфери політики. Така інформація може бути важливою для визначення прогалин, перенаправлення ресурсів чи зміни пріоритетів; удосконалення спільного прийняття рішень.

Оцінювання програми допомоги країні (country programme assistance – evaluation) – оцінка портфеля заходів зі стимулювання розвитку одного чи більшої кількості донорів/відомств і їх стратегій допомоги в країні партнера.

Тематичне оцінювання (thematic evaluation) – це оцінка вибору заходів зі стимулювання розвитку, коли всі вони мають певний пріоритет розвитку, що виходить за межі країн, регіонів і секторів.

Виділяють технічне та політичне оцінювання. Технічне оцінювання стосується визначення рівня ефективності, з якою уряд досягає поставлених цілей, тому увагу зосереджено, передусім, на конкретних результатах діяльності (політиках і програмах) у певних сферах, а вже потім – на віддалених ефектах.

Предметом вивчення політичного оцінювання є сутність політики (центральні політичні проблеми, навколо яких ведуться дебати), а не технічні питання ефективності досягнення встановлених цілей. Ідеться насамперед про те, наскільки добре уряд виконує свої функції в ключових сферах діяльності. Предметом розгляду є швидше технічне оцінювання із використанням повного інструментарію та методик оцінювання. Політичне оцінювання, яке відбувається під час політичних дебатів та консультацій з громадськістю, містить суб'єктивні оцінки та судження, не має чітких правил та алгоритму. Проте метою будь-якого оцінювання є використання результатів, тому зв'язок із політичним процесом та участю громадськості в оцінюванні є необхідним.

Виділяємо адміністративне, судове та політичне оцінювання. Адміністративне оцінювання за визначенням збігається із технічним. Судове оцінювання передбачає судовий контроль (на наш погляд, здійснення судочинства є окремою темою для дослідження). Політичне оцінювання включає консультації з підсистемами політики та громадськістю. Власне політичне оцінювання та участь громадськості в ньому, попри свої методологічні недоліки та суб'єктивізм, формує запит на оцінювання державної політики з боку громадськості. Якщо громадськість вимагає інформації про результати діяльності уряду, він змушений розробляти внутрішню систему оцінювання державної політики і програм для забезпечення прозорості та підзвітності перед громадянами.

Досить близькою до політичного оцінювання є *громадська експертиза* діяльності органів виконавчої влади. Громадська експертиза є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх урахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Також виділяємо псевдооцінку, формальну оцінку та оцінку з позиції теоретичних рішень, основна відмінність між якими полягає в тому, що остання намагається прояснити та зробити чіткими приховані (латентні цілі) справжні цілі посередників. Існують різні підходи до оцінювання залежно від цілей замовника. Можемо виділити такі класи оцінювання: планування та оцінювання

потреб, процесу, впливу, результативності та ефективності, у яких використовуються різні методи оцінювання.

Виокремлюємо види оцінювання за такими критеріями:

- за часом здійснення (прогнозне (попереднє), проміжне, кінцеве);
- залежно від цілей оцінювання (формульальне та підсумкове);
- залежно від суб'єкта, який здійснює оцінювання (внутрішнє, зовнішнє, незалежне, партисипативне та об'єднане);
- за об'єктом оцінювання (оцінювання політики, програми, проекту, програми сектору, групове оцінювання, оцінювання програми допомоги країні).

Роль оцінювання в циклі державної політики

Елементи оцінювання вже інтегровані в ці види урядових документів. Оцінювання є частиною різних стадій циклу політики.

Основні визначення – “аналіз політики”, “політика”, “оцінювання”.

Аналіз політики – комплекс аналітичних процедур, спрямований на вироблення порад щодо найкращого з-поміж можливих курсу дій, що орієнтований на замовника й базований на суспільних потребах.

Оцінювання варто розглядати і як самостійну стадію циклу політики, а також як інструмент глибокого аналізу політики з використанням специфічних методів і правил.

Цикл політики передбачає:

- 1) визначення проблеми/встановлення порядку денного;
- 2) розробку альтернативних варіантів політики/формулювання політики;
- 3) вибір найприйнятнішого варіанта політики, інструментів політики;
- 4) проектування політики;
- 5) впровадження політики та моніторинг;
- 6) оцінювання політики.

Схематично роль оцінювання у циклі політики відображена на рис. 11.2.

Схему циклу політики можна було б зобразити у вигляді кола, оскільки остання стадія – оцінювання політики – виявляє нові проблеми або дає змогу переформулювати проблему для першої стадії.

Підсумкове оцінювання вже впровадженої політики допомагає виявити нові потреби та суспільні проблеми, розв'язання яких вимагає державного втручання. Таким чином, результати оцінювання, отримані в останній фазі циклу, використовуються для визначення проблеми.

На другій та третій стадіях “розробка альтернативних варіантів політики/формулювання політики” вибирається найприйнятніший варіант політики на основі оцінювання альтернативних варіантів за критеріями: результативності (міра досягнення проголошених цілей політики), ефективності (співвідношення витрат на проведення політики й досягнення результатів), політичної здійсненності або суспільної підтримки (враховує ставлення зацікавлених сторін до політики), адміністративної здійсненності (наявність умов, кадрових, матеріальних ресурсів), справедливості (дає можливість врахувати вплив політики на різні регіони і групи населення). На підставі оцінювання здійснюється вибір альтернативи.

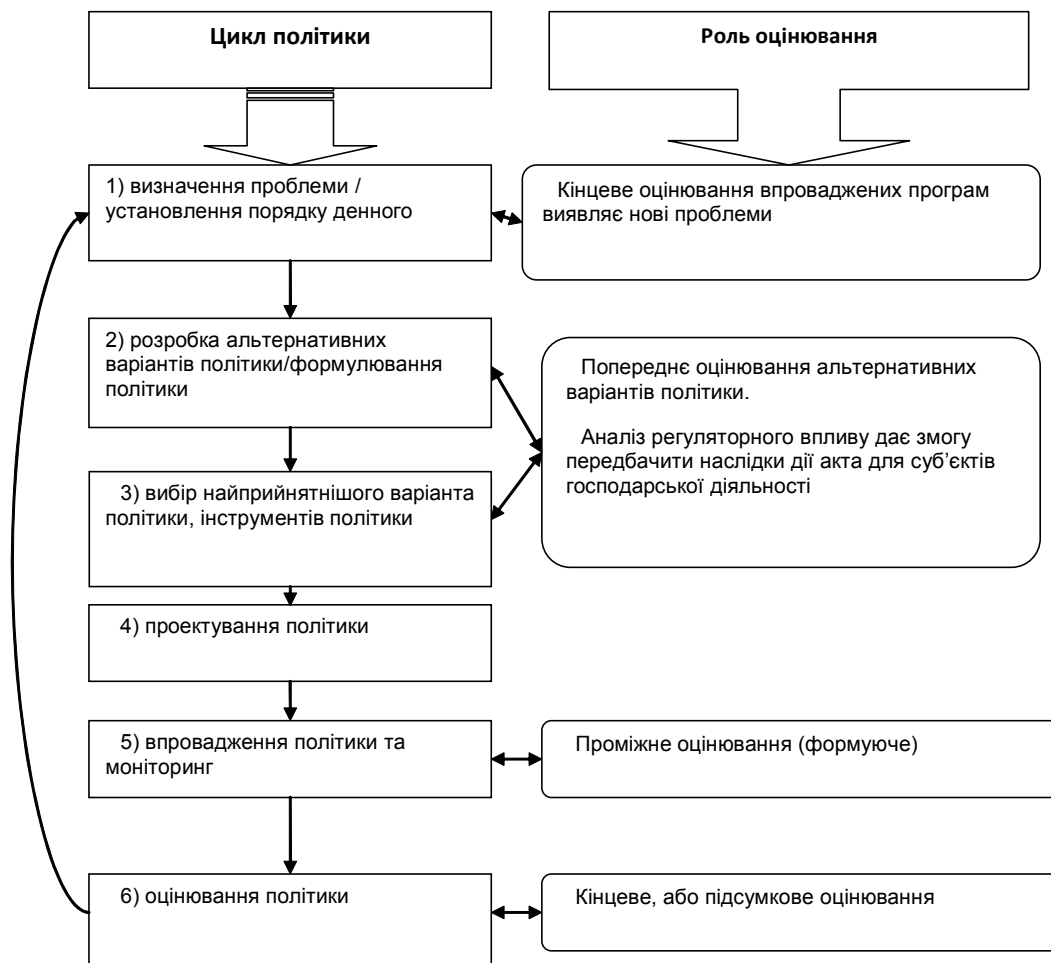


Рис. 11.2. Роль оцінювання в циклі політики

Аналіз регуляторного впливу також є різновидом попереднього оцінювання. У більшості країн світу визнано, що для ефективності аналіз регуляторного впливу має бути інтегрований у загальну систему розробки політики, а не бути додатком на останній стадії прийняття рішень.

На стадії впровадження політики здійснюються моніторинг та проміжне оцінювання. Останнє дає можливість з'ясувати, наскільки політика відповідає проблемі, наскільки вона є результативною та ефективною, оцінити проміжні результати політики, вчасно виявити проблеми, в разі потреби внести необхідні корективи в управління процесом упровадження. Це оцінювання є формуючим, оскільки дає змогу вдосконалити процес упровадження політики.

Кінцеве, або підсумкове оцінювання політики є окремою стадією циклу політики, яка дає можливість оцінити, наскільки політика досягла цілей, якими є її вплив та наслідки. На цій стадії оцінювання забезпечує зворотний зв'яз-

зок, сприяє засвоєнню уроків, які можуть бути враховані в наступному циклі політики у процесі уточнення або визначення проблеми.

Як оцінювання, так і аналіз політики спрямовані на виявлення проблем та пошук шляхів їх розв'язання, передбачають аналіз для планування та коригування дій влади, мають на меті формулювання висновків і рекомендацій щодо подальших дій. Створення системи моніторингу є складовою циклу політики, що дає змогу зібрати необхідну інформацію для проведення оцінювання.

Оцінювання бере свої витoki з аналізу політики, користується його термінологією. Оцінювання можна розглядати як складову циклу політики та інструмент аналізу політики, яке на різних етапах відіграє різну роль. Упровадження аналізу політики в діяльність органів державної влади допомагатиме виробленню організаційної культури, яка сприятиме застосуванню оцінювання.

Оцінювання й результат-орієнтоване управління

Результат-орієнтоване управління покладено в основу більшості систем державного управління країн Європи та Америки. Оцінювання (evaluation) та оцінювання діяльності (performance measurement) є частиною управління з орієнтацією на результати, які ще не стали повною мірою частиною адміністративної культури України.

Визначення управління, що ґрунтується на результатах (result-based management, result-oriented management, performance management)

По-перше, необхідно зазначити, що в англomовній літературі обидва терміни “performance management” та “result based management” вживаються як синоніми, які перекладаються як “управління з орієнтацією на результати” або “управління, що ґрунтується на результатах”.

Ця концепція відрізняється від нашого розуміння державного управління, де приділяється більше уваги виконанню запланованих заходів, але не завжди тримається в полі зору результат та вплив певного заходу. Переваги цього підходу в тому, що він сфокусований на результатах, а не на заходах; процес державного управління стає більш відкритим; забезпечується підзвітність; оцінюються досягнення та дії; увага зосереджується на стратегічних цілях; більш ефективно використовуються кошти; є кращі стимули для мотивації персоналу та відзначення досягнень.

Упровадження результат-орієнтованого управління зумовлене: прагненням поліпшити якість послуг, які мають відповідати потребам суспільства та пріоритетам громадян; бажанням покращити імідж уряду; підвищенням потреб та очікувань зацікавлених сторін; реакцією на фінансову кризу; необхідністю підзвітності щодо результатів; застосуванням моделей бізнес-планування; спробами впровадити на державному рівні загальних індикаторів результатів діяльності; впровадженням Угод про результати діяльності (performance Agreements).

У табл. 11.6 узагальнено підходи до визначення терміна “результат-орієнтоване управління”.

Визначення результат-орієнтованого управління

Джерело	Визначення
Проект сприяння виконання УПС	Результат-орієнтоване управління – це стратегія управління, яка зосереджена на виконанні й досягненні результатів, кінцевих продуктів і впливу
Джон Оуен	Результат-орієнтоване управління – це цілеспрямоване управління ресурсами та інформацією з метою досягнення вимірюваного прогресу стосовно кінцевих завдань (результатів) програми щодо програмних цілей. Результат-орієнтоване управління – це циклічний підхід до управління, який інтегрує оцінювання (measurement) та звітування з метою перевірки ступеня виконання поставлених завдань з метою удосконалення процесу прийняття рішень та впровадження змін
Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)	Управління діяльністю (performance management), яке також називають управлінням, зорієнтованим на результати (results based management), можна назвати загальною стратегією управління, яка спрямована на досягнення важливих змін у способі діяльності урядових установ, шляхом удосконалення діяльності (досягнення кращих результатів) як головного завдання
Національна дорадча комісія щодо результат-орієнтованого управління США	Результат-орієнтоване управління в державному секторі – це поточний, системний підхід до вдосконалення результатів шляхом прийняття рішень на основі обґрунтованої інформації, постійного організаційного навчання, фокусування уваги на підзвітності щодо діяльності. Управління, зорієнтоване на результат, яке інтегроване в усі аспекти управління організацією та вироблення політики, спрямовує всю діяльність організації на досягнення кращих результатів для громадськості

Результат-орієнтоване управління системно інтегрує чітке визначення очікуваних результатів у процесі стратегічного планування, передбачає систему збирання інформації та вимірювання результатів діяльності, оцінювання політики та програм, зв'язок між цими елементами для постійного вдосконалення діяльності та управління.

Головні принципи результат-орієнтованого управління:

- 1) фокусування на результат має “пронизувати” всі стратегії, процеси, організаційну культуру та рішення організації;
- 2) інформація, заходи, цілі, пріоритети та діяльність організації мають відповідати пріоритетам і цілям уряду, а також інтересам добробуту суспільства;
- 3) інформація щодо діяльності, рішень, правил та процесів є прозорою й доступною для використання та розуміння;
- 4) цілі, програми, діяльність та ресурси узгоджені із пріоритетами та очікуваними результатами;
- 5) рішення та процеси супроводжуються вчасною, достовірною і змістовною інформацією;
- 6) практика результат-орієнтованого управління постійно підтримується, в тому числі під час організаційних змін;
- 7) результат-орієнтоване управління трансформує саму організацію, управління нею та процес вироблення політики.

Результат-орієнтоване управління досить часто супроводжується іншими реформами та нововведеннями, які сприяють його формуванню. Зокрема, це:

- застосування принципу зовнішньої та внутрішньої підзвітності;

- використання інформації для цілей управління та вдосконалення діяльності;
- децентралізація: делегування повноважень нижчому рівню управління, який відповідає за результати, та надання йому повноважень щодо гнучкого перерозподілу ресурсів для отримання кращих результатів;
- увага до потреб споживачів послуг;
- участь та партнерство;
- реформування політик і процедур;
- використання підтримуючого механізму шляхом проведення тренінгів, надання технічної допомоги, створення баз даних інформації, методичних посібників, збірників кращої практики;
- зміни в організаційній культурі – цінностях, установках та поведінці персоналу.

Складові результат-орієнтованого управління зображені на рис. 11.3.



Рис. 11.3. Складові результат-орієнтованого управління

Як видно з рис. 11.3 – перший блок стосується стратегічного планування, перший та другий блок разом становлять вимірювання результатів діяльності (performance measurement).

Вимірювання результатів діяльності (performance measurement) – це об'єктивне визначення рівня досягнення інституцією поставлених індикаторів та цілей шляхом визначення завдань, індикаторів, моніторингу діяльності, аналізу та звітування. Вимірювання результатів діяльності (performance measurement) включає регулярне оцінювання результатів (кінцевих результатів – outcomes) та ефективності послуг і програм.

Вимірювання результатів діяльності (performance measurement) – більш вузьке поняття, результат-орієнтоване управління є ширшим поняттям. Результат-орієнтоване управління спочатку формує інформаційні потреби, а потім встановлює внутрішні механізми та стимули для використання отриманої інформації в процесі прийняття рішень. Вимірювання результатів діяльності стосується сфери державних послуг, програм громадської безпеки, громадських робіт, екологічних, регуляторних та оборонних програм. Його також можна застосовувати і до внутрішніх питань, таких як використання інформаційних систем, управління персоналом, утримання приміщень.

Слід відрізнити вимірювання результатів діяльності (performance measurement) від оцінювання (evaluation). Обидва поняття є інструментами управління та важливими джерелами інформації для прийняття рішень і звітування.

Оцінювання (evaluation) є частиною управління з орієнтацією на результати, оскільки воно забезпечує зв'язок між діяльністю уряду та досягнутими результатами. Оцінювання включає: постановку питання, визначення стратегії збирання даних, збирання даних, аналіз та звітування про результати.

Запровадження вимірювання результатів діяльності може створити передумови для оцінювання, оскільки розвиває організаційну культуру з орієнтацією на результат та формує систему збирання інформації. Успішне впровадження оцінювання політики залежить від якості процесу стратегічного планування, зв'язку бюджетного процесу з плануванням, розробки системи моніторингу інформації, організаційної культури з орієнтацією на результати. Управління з орієнтацією на результат може створити передумови для запровадження оцінювання та дає поштовх для розвитку оцінювання в організації як внутрішньої функції.

Головними передумовами впровадження системи результат-орієнтованого управління є: підтримка з боку керівництва організації; визначена місія та стабільність управління програми; базова здатність установи до обробки інформації. Ключовими факторами успіху є також наявність активної внутрішньої команди зацікавлених людей; достатні фінансові ресурси; експертна підтримка у цій сфері; зовнішні “чемпіони” у впровадженні системи з орієнтацією на результати; демонстрація успіху в покращенні діяльності організації.

Для впровадження результат-орієнтованого управління необхідно створити організаційні стимули для його застосування та “вписати” цей підхід в організаційну культуру.

Інституція, яка відповідає за впровадження оцінювання з орієнтацією на результати, має бути активним та ефективним лідером під час встановлення критеріїв оцінювання та здійснення моніторингу діяльності. Оцінювання діяльності (performance measurement) має бути пов'язаним із періодичним оцінюванням (evaluation) програм та політики. Система управління з орієнтацією на результати має враховувати потреби споживачів, клієнтів, громадян у процесі моніторингу діяльності.

Роль оцінювання у провадженні принципів належного врядування

Вироблення та реалізація державної політики у демократичній державі здійснюються з дотриманням принципів належного врядування, які передбачають підзвітність та відкритість влади перед своїми громадянами.

Належне врядування зазвичай визначають як: процес взаємодії органів влади із суспільними інститутами та громадянами в процесі прийняття рішень; спосіб вироблення політики, до якого залучаються багато гравців та який передбачає багатовекторне, вертикальне і горизонтальне співробітництво для досягнення цілей.

У ЄС концепція урядування висвітлена в Білій книзі з Європейського врядування, в якій поняття “європейське врядування” означає правила, процеси та поведінку, які визначають спосіб реалізації повноважень на європейському рівні, зокрема принципи відкритості, участі, підзвітності, результативності та узгодженості. Аналіз принципів європейського врядування, як вони визначені у Білій книзі з Європейського врядування, дає підстави стверджувати, що вони фактично є принципами належного врядування, як їх визначають ООН, Світовий банк чи ОЕСР, і є загально визнаними світовими принципами належного врядування.

Визнання європейських принципів належного врядування: відкритості та прозорості (openness and transparency), підзвітності (accountability), ефективності (efficiency) та результативності (effectiveness) потребує застосування оцінювання результативності та ефективності державної політики, діяльності окремих державних інституцій, виконання окремих стратегічних документів.

Останнє десятиліття оцінювання все більше сприймається як інструмент належного врядування. Цілі оцінювання безпосередньо спрямовані на реалізацію принципів належного врядування (ефективності, результативності, відкритості, підзвітності) та вдосконалення державного управління:

1. Оцінювання як основа для прийняття рішень та належного планування. Проведення попереднього, проміжного та кінцевого оцінювання, обґрунтування владою своїх рішень, оцінювання та публікація результатів свідчать про дотримання державними органами європейських принципів відкритості та результативності. Крім того, оцінювання допомагає визначати політичні пріоритети та чіткіше формулювати цілі й індикатори на стадії планування.

2. Оцінювання як основа для ефективного використання бюджетних коштів. Кінцеве оцінювання реалізації державної політики або програми, визначення вдалих і невдалих напрямів, попереднє оцінювання та аналіз дають змогу ефективніше використовувати бюджетні кошти, обґрунтовувати фінан-

сування нових ініціатив, обирати найбільш суспільно необхідні напрями фінансування. За допомогою оцінювання в бюджетному процесі впроваджується принцип ефективності.

3. Оцінювання як основа підзвітності органів державної влади органами вищого рівня та громадськістю. Однією з головних цілей оцінювання є забезпечення підзвітності відповідальній інституції в процесі реалізації державної політики, програми, заходу перед керівництвом, органами вищого рівня та громадськістю. Тут оцінювання безпосередньо спрямоване на виконання принципу підзвітності та відкритості роботи органів державного управління.

4. Оцінювання забезпечує належну реалізацію державної політики або програми. Оцінювання дає змогу організувати реалізацію політики або програми належним чином, визначити її результативність, вплив та сталість результатів, що сприяє впровадженню принципу результативності.

5. Оцінювання як передумова вдосконалення державної політики, програми, роботи органу державного управління. На наш погляд, найбільш важливою метою оцінювання є вдосконалення політики, програми, навчання самих державних службовців чи менеджерів програм на підставі зроблених висновків, засвоєних уроків, виявлення позитивних та негативних чинників. Це допомагає впроваджувати принцип результативності та інноваційні підходи управління якістю в державному управлінні, частиною яких є постійне вдосконалення діяльності.

6. Мотиваційна роль оцінювання. Оцінювання відіграє значну мотиваційну роль у роботі всієї установи, окремих державних службовців чи менеджерів, дає змогу розвивати культуру управління якістю, де основна увага приділяється розвиткові людських ресурсів.

Оцінювання безпосередньо спрямоване на реалізацію принципів належного врядування (ефективності, результативності, відкритості, підзвітності) та вдосконалення державного управління. Зокрема, оцінювання державної політики є основою для прийняття рішень та належного планування, ефективного використання бюджетних коштів, підзвітності органів державної влади перед органами вищого рівня та громадськістю; воно забезпечує належну реалізацію державної політики або програми, створює передумови для вдосконалення державної політики, програми, роботи органу державного управління, мотивує державних службовців.

Оцінювання відіграє значну мотиваційну роль у роботі всієї установи, окремих державних службовців чи менеджерів, допомагає розвивати культуру управління якістю, де основна увага приділяється розвиткові людських ресурсів.

11.5. Участь громадських об'єднань в оцінюванні державної політики та програм

Оцінювання державної політики та програм надає фактичний матеріал для вироблення державної політики, ефективного використання державних коштів та вдосконалення діяльності органів державної влади. Оцінювання має

бути відкритим, прозорим та неупередженим, відображати відповідність політики реальним потребам суспільства. Зазначені характеристики можуть бути досягнуті за умови залучення до процесу оцінювання зовнішніх оцінювачів. У багатьох країнах світу зовнішніми оцінювачами виступають громадські об'єднання (далі – ГО).

Громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів.

Громадські об'єднання, які беруть участь в оцінюванні державної політики та програм, можна розділити на дві групи: *громадські об'єднання фахівців з оцінювання* та *громадські об'єднання фізичних та юридичних осіб, які беруть участь в оцінюванні державної політики та програм у конкретній сфері своїх інтересів*.

1 група. Об'єднання фахівців з оцінювання створюються групами експертів з метою просування та застосування передових методів оцінювання ефективності, результатів, наслідків реалізації державних політик і державних програм, адміністративно-державних заходів, оцінки регулюючого впливу. Перші об'єднання фахівців з оцінювання з'явилися у 70-х рр. минулого століття. Наприклад, у 1979 р. створена Спільнота з розвитку оцінювання (Evaluation Research Society), у 1981 р. – Канадська асоціація оцінювання (КАО) (Canadian Evaluation Society), у 1982 р. – Мережа з оцінювання (Evaluation Network), у 1986 р. шляхом об'єднання Спільноти з розвитку оцінювання та Мережі з оцінювання створена Американська асоціація оцінювання (ААО) (American Evaluation Association). З кожним роком кількість національних, регіональних асоціацій з оцінювання збільшується. За даними Міжнародної ініціативи “EvalPartners – Партнерство заради розвитку оцінки”, у 2014 р. їх налічувалося вже понад 200, найбільші з них: Американська асоціація оцінювання (США), Мережа моніторингу та оцінювання в країнах Латинської Америки і Карибського басейну, VMEN (Бразилія), Канадська асоціація оцінювання (Канада), Австралійська асоціація оцінювання (Австралія), DeGEval (Німеччина та Австрія).

Вплив асоціацій з оцінювання на:

- осіб, які приймають рішення, щоб збільшувати використання та поширення оцінювання;
- управлінців, щоб формувати попит і замовлення оцінювання;
- фахівців і організації, щоб проводити якісне оцінювання;
- соціальні об'єкти управління, щоб зрозуміти їх роль у розробці програм та процесів, а також моніторингу та оцінюванні державної політики;
- засоби масової інформації, щоб виробляти і поширювати більше інформації про оцінювання;
- університети – для обміну знаннями з оцінювання та розвитку потенціалу оцінювачів;

– членів законодавчих органів, щоб вони вимагали проведення оцінювання та більше використовували оцінювання.

Ще одним доказом посилення ролі асоціацій з оцінювання у світі є збільшення кількості міжнародних заходів з оцінювання та масштаб їх проведення. Важливою подією стало проведення 3–6 грудня 2012 р. Міжнародного форуму ініціативи “EvalPartners – Партнерство заради розвитку оцінки” у м. Чіангмай (Таїланд), у якому взяли участь понад 80 учасників із різних країн світу (представники національних, регіональних і глобальних добровільних професійних об’єднань фахівців, що працюють у галузі оцінювання, а також організацій співробітництва в галузі соціально-економічного розвитку). Учасники форуму підписали Чіангмайську декларацію “Партнерство організацій громадянського суспільства заради розвитку оцінки”, якою визначили, що:

– оцінювання повинно бути інструментом соціально-економічного розвитку, заснованого на принципах справедливості;

– національні системи та інститути оцінювання являють собою найважливіший інструмент забезпечення ефективності та результативності діяльності із соціально-економічного розвитку країни і підвищення якості життя всіх її громадян, а також відповідності цієї діяльності національним потребам і пріоритетам;

– організації громадянського суспільства, і особливо добровільні об’єднання фахівців, які працюють у галузі оцінювання, повинні відігравати ключову роль у справі формування та підвищення попиту на проведення оцінювання й використання його результатів, а також у справі розвитку компетенцій фахівців, необхідних для оцінювання політик і програм, у фахівців, які працюють у сфері державного управління, причому як на національному, так і на місцевому рівні, у некомерційному секторі, у сфері освіти та академічних і прикладних досліджень, а також у бізнес-секторі.

Учасники форуму зобов’язалися співпрацювати у справі подальшого наращування потенціалу організацій громадянського суспільства, передусім добровільних об’єднань фахівців, які працюють у галузі оцінювання, особливо нещодавно створених і тих, які перебувають в процесі створення. Співпраця організацій громадянського суспільства в підвищенні їх здатності впливати на процеси сталого соціально-економічного розвитку на місцевому, національному та глобальному рівнях через розширення використання оцінювання; спільно працювати заради посилення впливовості, підвищення інституційного й організаційного потенціалу добровільних об’єднань фахівців з оцінювання з метою забезпечення сталого розвитку їх навичок, знань і професіоналізму.

Міжнародне співробітництво асоціацій дає змогу розробляти загальні принципи, процедури, етику і кодекси проведення оцінки, проводити спільні дослідження, покращувати систематичне використання оцінки в міжнародних масштабах, підтримувати створення та діяльність місцевих і національних асоціацій і мереж у різних країнах, а також досягати легітимності та надійності оцінювання як компонента цивільної відповідальності та участі.

В Україні також розвивається процес об'єднання фахівців з оцінювання, про це свідчить створення громадської організації “Українська асоціація оцінювання”.

2 група. *Громадські об'єднання* фізичних та юридичних осіб, які беруть участь в оцінюванні державної політики та програм у *конкретній сфері своїх інтересів* для задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Зазначимо, що участь в оцінюванні ГО беруть не лише на державному, а й на міжнародному рівнях.

Наприклад, з моменту заснування в 1945 р. Організація Об'єднаних Націй підтримує тісні зв'язки з тисячами громадських організацій з усього світу, оскільки ГО відіграють ключову роль у взаємовідносинах між громадянським суспільством та урядом.

Громадські організації є незалежними партнерами в рамках діяльності ООН на рівні країн. Громадські організації є консультантами в галузі політики і програмних напрямів діяльності ООН. Положення про відносини між ООН та неурядовими організаціями викладені в ст. 71 Статуту Організації Об'єднаних Націй і в резолюції 1996/31 ЕКОСОП.

Права і привілеї, детально перераховані в резолюції, дають змогу кваліфікованим організаціям робити внесок у реалізацію програм і досягнення цілей ООН, виступаючи в ролі технічних експертів, радників і консультантів для міжурядових секцій та Секретаріату. Як групи захисту громадянських прав ГО сприяють діяльності ООН, надаючи допомогу у реалізації планів, контролю за здійсненням програм та декларацій, прийнятих державами-членами ООН. Також зацікавлені сторони в оцінюванні реалізації державної політики і програм проводять конкурси по визначених пріоритетних напрямах.

Приклад: Міжнародний фонд “Відродження”, що входить до мережі Фондацій Відкритого Суспільства, періодично відкриває програми, які направлені на розвиток громадських організацій та оцінювання державної політики по різних напрямах, а саме програма “Громадянське суспільство та належне врядування” впроваджується з метою залучення громадськості до процесу розробки, впровадження та моніторингу виконання політики на загальнодержавному й місцевому рівнях, розвитку потенціалу ГО щодо вироблення політики, підтримки самоорганізації громад, підвищення якості та спрощення доступу до адміністративних послуг, розвитку електронного врядування. Одним із переможців програми Міжнародного фонду “Відродження”, спрямованої на забезпечення впливу громадськості (суспільства) й експертного середовища на розвиток системи контролю/моніторингу якості освіти, що сприяє обміну найкращими міжнародними практиками громадського моніторингу, аналітики й експертизи, адвокації та лобіювання, залучення громадянського суспільства для сприяння реформам й ефективного розв'язання суспільних проблем у різних сферах, стала Громадська мережа “Опора” з проектом “Кампанія громадського спостереження та захисту прав абітурієнтів “За прозорий вступ до вищих навчальних закладів!”. Крім зазначеного проекту, громадська мережа ОПОРА

є активним учасником громадянського суспільства України, який проводить оцінювання в таких сферах:

- освітня політика – розробка та апробація механізмів комплексного громадського спостереження за зовнішнім незалежним оцінюванням (ЗНО) та вступною кампанією до вищих навчальних закладів протягом всіх етапів процесу;

- житлово-комунальна політика – розробка та впровадження в Україні дієвої інституціалізованої моделі організацій співвласників багатоквартирних будинків;

- виборчий процес – забезпечення комплексного довготермінового моніторингу та аналізу виборчого процесу і програмної діяльності політичних партій в Україні, спостереження під час виборів.

Послуги ГО та інших інститутів громадянського суспільства з оцінювання політик користуються попитом серед донорів в Україні, та й серед українських ГО вже з'явилися структури, які здатні задовольнити цей попит. Замовниками послуг з оцінювання у “Творчого центру ТЦК” у різний час були: Управління Верховного Комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), програма Партнерства Альянсу Каунтерпарт (САР), Програма МАТРА Міністерства закордонних справ Королівства Нідерландів, компанія “Бритіш Американ Тобакко – Україна”, Фонд “КАРІТАС – Чеська Республіка”, Україно-Канадська програма економічного розвитку громад, Фонд братів Кличків та ін.

Зацікавлені сторони в оцінюванні державної політики та програм можуть взаємодіяти з ГО в таких формах:

- залучати ГО як незалежних експертів та консультантів для участі в роботі експертних груп та комісій, які оцінюють проекти та програми, що претендують на отримання державного фінансування та фінансування від інших донорів;

- залучати ГО як зовнішніх оцінювачів для безпосереднього здійснення оцінювання впровадження програм, що отримали фінансування від донорів та їх результатів;

- надавати фінансову та матеріальну підтримку ГО, що займаються оцінюванням, для їх організаційного розвитку та становлення;

- надавати фінансову підтримку для проведення навчань, семінарів, конференцій та тренінгів серед працівників чи членів ГО з метою підвищення їх професійного рівня у сфері оцінювання;

- надавати фінансову та матеріальну підтримку ГО для реалізації їх власних програм з оцінювання шляхом проведення відкритих конкурсів, тендерів, формування соціального замовлення, закупівлі послуг, надання субсидій, безповоротної фінансової допомоги, проведення спільних заходів із передбаченням витрат у бюджетах тощо.

Обидва види ГО в Україні мають передбачені законодавством права для участі в процесі оцінювання державної політики та програм:

- звертатися до органів державної влади з пропозиціями та зауваженнями, заявами та клопотаннями, скаргами;

- одержувати публічну інформацію;
- брати участь:
 - у розробленні проектів нормативно-правових актів;
 - у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
 - у здійсненні державної регуляторної політики.

Найбільш ґрунтовно в українському законодавстві закладена правова та методологічна база для проведення аналізу регуляторного впливу, який є одним із різновидів попереднього оцінювання. ГО мають право:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів та про необхідність їх перегляду;
- брати участь у розробці проектів регуляторних актів;
- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення інформацію щодо підготовки регуляторних актів;
- залучатися регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу та експертних висновків регуляторного впливу;
- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу регуляторних актів, розроблених регуляторними органами;
- брати участь у публічних громадських обговореннях регуляторних актів;
- ініціювати проведення публічного громадського обговорення регуляторних актів (обов'язкове проведення при отриманні пропозицій не менше ніж від трьох інститутів громадянського суспільства);
- подавати регуляторним органам зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів;
- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення інформацію щодо прийняття ними регуляторних актів.

Висновки. Оцінювання тісно пов'язане із суміжними видами управлінської діяльності – контролем, моніторингом та аудитом, які не є тотожними оцінюванню. Контроль (засіб адміністративного впливу), моніторинг (збирання даних та відстеження прогресу), аудит (перевірка на відповідність загальноновизнаним стандартам та вимогам результативності, ефективності й економічності) та оцінювання мають використовуватися залежно від цілей і завдань у процесі державної політики, функціонально доповнюючи один одного.

Оцінювання – це систематичний впорядкований процес, який передбачає аналізування політики, програми, проекту на відповідність установленим цілям і стандартам; охоплює визначення продуктів, результатів, наслідків і впливів, ефективності та результативності державної політики, програми, проекту, має на меті їх удосконалення, засвоєння уроків та слугує основою для ухвалення управлінських рішень. Термін “оцінка” можна вживати до кінцевого результату або документа, отриманого в результаті процесу оцінювання.

Виділяємо види оцінювання за такими критеріями: за часом здійснення (*прогнозне (попереднє), проміжне, кінцеве*); залежно від цілей (*формульальне та підсумкове*); залежно від суб'єкта, який здійснює оцінювання (*внутрішнє,*

зовнішнє, незалежне, партисипативне та об'єднане); за об'єктом оцінювання (*оцінювання політики, програми, проекту, програми сектору, групова оцінка, програми допомоги країні*).

Оцінювання як частина циклу державної політики забезпечує поінформований та обґрунтований підхід до вироблення і впровадження державної політики в Україні, забезпечує зворотний зв'язок. Попереднє оцінювання дає змогу обрати правильний варіант політики, проміжне – скоригувати процес її впровадження. Результати оцінювання, отримані в останній фазі циклу політики, допомагають сформулювати нові проблеми.

Управління з орієнтацією на результат розглядає оцінювання як внутрішній управлінський інструмент. Такий підхід системно інтегрує чітке визначення очікуваних результатів у процесі стратегічного планування, вимірювання результатів діяльності, оцінювання політики та програм, зв'язок між оцінюванням та плануванням. Формувальне оцінювання під час упровадження програми дає змогу вдосконалити програму. Підсумкове оцінювання переважно слугує цілям підзвітності.

ГО стали активними учасниками процесу оцінювання державної політики. ГО не мають прямих інтересів у державних програмах, не пов'язані з державними органами та здатні порушувати питання фундаментальної реструктуризації програм чи політики.

ГО можуть як ініціювати процес оцінювання державної політики, так і реалізовувати програми з оцінювання, виконуючи або державне замовлення на оцінювання, або замовлення інших зацікавлених сторін. Для виконання своїх проектів і програм ГО використовують, крім коштів державних фондів, додаткові ресурси у вигляді грантів, внесків, приватних пожертв, волонтерської праці, прибутків від власної економічної діяльності.

Залучення представників ГО раціоналізує процес прийняття владних рішень, модернізує державне управління, підвищує ефективність державних витрат, підвищує та розвиває особисту відповідальність державних службовців за прийняті рішення, удосконалює внутрішню та зовнішню звітність державних органів та загалом через дебати або діалог із представниками громадськості сприяє розвитку демократії на всіх рівнях державного управління. ГО більш оперативно здатні реагувати на ситуації, коли виявляється, що держава неспроможна задовольнити певну суспільну потребу через брак засобів або фахівців, а комерційний сектор не зацікавлений у цьому з огляду на низьку рентабельність або неприбутковість.

Можливості ГО проводити оцінювання в усьому світі дуже ціняться. ГО досконало знають особливості сфери своїх інтересів, виступають експертами та консультантами, упроваджують програми з оцінювання, готують звіти та рекомендації, поширюють результати оцінювання серед осіб, які приймають рішення, та широких кіл громадськості, впливаючи тим самим на процес прийняття рішень, і беруть співучасть у виробленні державної політики та програм.

Питання для самоконтролю

1. У чому полягає відмінність між моніторингом, аудитом, контролем та оцінюванням?
2. У чому полягає відмінність між оцінюванням та оцінкою?
3. У чому полягають методологічні відмінності основних методів державного фінансового контролю?
4. Назвіть зовнішні та внутрішні умови проведення аудиту ефективності.
5. Яку роль відіграє аудит виконання в реалізації державної політики?
6. У чому полягає різниця між формульним оцінюванням та підсумковим?
7. Які види оцінювання виділяють залежно від суб'єкта, який здійснює оцінювання?
8. Що таке партисипативне оцінювання (внутрішнє, зовнішнє, незалежне, партисипативне та об'єднане)?
9. Що може бути об'єктом оцінювання? Які види оцінювання виділяють за об'єктом оцінювання?
10. Як пов'язані між собою аналіз політики та оцінювання?
11. Дайте визначення результат-орієнтованого управління.
12. Які складові має результат-орієнтоване управління?
13. У чому полягає відмінність між вимірюванням результатів діяльності (performance measurement) від оцінювання (evaluation)?
14. Дайте визначення поняття “належне врядування”. Які принципи належного врядування?
15. Які цілі має оцінювання та як це пов'язано із запровадженням принципів “належного врядування”?
16. Дайте визначення поняття “належне врядування”. Які принципи належного врядування?
17. Які цілі має оцінювання та як це пов'язано з запровадженням принципів “належного врядування”?

Список рекомендованих джерел

1. Актуальні аспекти державного управління: досвід країн Балтії та Канади / Л. Вілкончюс, П. Вілкс, Б. Генбері та ін. ; за заг. ред. І. В. Розпутенка, Лессера ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Ін-т підвищення кваліфікації керів. кадрів. – К. : К.І.С., 2004. – 266 с.
2. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : зб. док. і матеріалів / [уклад. : О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка]. – К. : К.І.С., 2004. – 210 с.
3. Аудит адміністративної діяльності: теорія та практика [пер. з англ. В. Шульга]. – К. : Основи, 2000. – 190 с.
4. *Афонін Е. А.* Велика розтока (глобальні проблеми сучасності: соціально-історичний аналіз) / *Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов* / Укр.

т-во сприяння соц. інноваціям, від. інф.-бібл. забезпечення Апарату ВРУ. – К. : Видавець “Парапан”, 2002. – 352 с.

5. *Афонін Е. А.* Соціальні цикли: історико-соціологічний підхід / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов. – К. : Видавець “Парапан”, 2002. – 504 с.

6. *Бакуменко В. Д.* Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К. : ТОВ “НВП “Інтерсервіс”, 2013. – 174 с.

7. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.

8. *Бжезинський З.* Велика Шахівниця: американська першість та її стратегічні імперативи / З. Бжезинський. – Львів ; Івано-Франковськ : Лілея-НВ, 2000. – 236 с.

9. Біла Книга: Європейське врядування [Електронний ресурс] // COM (2001) 428 Final, 25.07.2001. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

10. *Богданович В. Ю.* Методика оцінки ефективності реалізації державної політики у відносинах з Євроатлантичними структурами (у політичній, оборонній, науковій, екологічній та економічній сферах) / В. Ю. Богданович // Вісн. НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 11–18.

11. *Босак О. З.* Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє : монографія / О. З. Босак / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; відп. ред. І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.

12. *Вайс К.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики / К. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачук та М. Корчинська ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 671 с.

13. *Валевський О. Л.* Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.

14. *Валевський О. Л.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : монографія / О. Л. Валевський. – К. : НАДУ, 2007. – 316 с.

15. *Верещагіна Л. А.* Психология потребностей и мотивация персонала : науч. изд. / Л. А. Верещагіна, И. М. Карелина. – Х. : Изд-во гум. центр, 2002. – 152 с.

16. *Вернудіна І. В.* Психологічні виміри політичної влади: реалії ХХІ століття / І. В. Вернудіна // Гуманіт. вісн. ДВНЗ “Переяслав-Хмельницьк. держ. пед. ун-ту імені Григорія Сковороди”. – Дод. 4 до вип. 31. Т. III (11): Тематичний випуск “Міжнародні Челпанівські психолого-педагогічні читання”. – К. : Гнозис, 2014. – С. 43–49.

17. *Гідденс Е.* Нестримний світ: як глобалізація перетворює наше життя / Е. Гідденс. – К. : [б. в.], 2004. – 256 с.

18. Глосарій термінів з моніторингу та оцінювання / А. Горошко, Т. Нарчинська, І. Озимок, В. Тарнай. – К. : Укр. асоціація оцінювання, 2014. – 36 с.
19. Гнидюк Н. А. Аналіз політики : навч. посіб. / Н. А. Гнидюк, І. М. Ібрагімова. – Львів : ЗУКЦ, 2008. – 228 с.
20. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; пер. з англ. О. Рябова. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.
21. Головатий М. Ф. Політична психологія / М. Ф. Головатий. – К. : МАУП, 2006. – 400 с.
22. Головаха Є. Україна та Європа: результати міжнародного порівняльного соціологічного дослідження / Є. Головаха, А. Горбачик, Н. Паніна. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2006. – 142 с.
23. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. : Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К. : НАДУ, 2005. – 250 с.
24. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства : метод. рек. / А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина та ін. ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : Агентство “Україна”, 2013. – 180 с.
25. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія. – К. : НАДУ, 2007. – 487 с.
26. Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.
27. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 671.
28. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : голова Ю. В. Ковбасюк [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011.
29. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
30. Кіщенко Д. І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами [Електронний ресурс] / Д. І. Кіщенко, О. В. Долгальова // III Міжнар. наук.-практ. інтернет-конференція. Березень, 2013. – Режим доступу : http://mns2013.3dn.ru/publ/sekcija_1/publiche_upravlinnja_v_ukrajini_stanovlennja_za_evropejskimi_standartami/2-1-0-2. – Назва з екрана.
31. Козаков В. М. Аксіологія державного управління : підручник / В. М. Козаков. – К. : НАДУ, 2011. – 256 с.
32. Козлов В. В. Политическая психология / В. В. Козлов, В. В. Новиков, Е. В. Гришин. – М. : [б. и.], 2010. – 458 с.
33. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.

34. *Кравчук І. В.* Оцінювання державної політики в Україні : монографія / І. В. Кравчук. – К. : К.І.С., 2013. – 272 с.
35. *Лактіонов О. М.* Політична психологія та іміджологія / О. М. Лактіонов, Т. Б. Хомуленко. – Х. : [б. в.], 2009. – 94 с.
36. *Логунова М. М.* Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності / М. М. Логунова. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 196 с. – (Сер. “Бібліотека молодого державного службовця”).
37. *Логунова М.* Політико-управлінська культура державних службовців як чинник оптимізації взаємовідносин влади і суспільства / М. Логунова, Л. Воронько // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 2.
38. *Малиновський В. Я.* Державне управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
39. *Матвєєв С. О.* Політична психологія : навч. посіб. / С. О. Матвєєв. – К. : Центр учб. л-ри, 2003. – 215 с.
40. *Михальченко М.* Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. Михальченко. – Дрогобич-Київ, 2004. – 256 с.
41. *Наумкина С. М.* Социально-политические аспекты управления / С. М. Наумкина. – Одесса : [б. и.], 2004. – 175 с.
42. *Олійник М. О.* Політичне рішення як складова взаємодії влади та суспільства: комунікативний аспект [Електронний ресурс] / М. О. Олійник // Політолог. зап., 2013. – № 7. – 5 с. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_31.pdf
43. *Основи місцевого самоврядування / за заг. ред. В. М. Олуйка.* – Хмельницький : ЦППК, 2008. – 730 с.
44. *Полянський Ю. Д.* Оцінювання державних політик і програм : лекційні матеріали / Ю. Д. Полянський, В. В. Тертичка. – К. : НАДУ, 2008.
45. *Пірен М. І.* Політико-управлінські механізми реалізації демократичних реформ у поліетнічній Україні : навч. посіб. / М. І. Пірен, В. А. Ребкало, А. М. Гаврилюк. – К. : НАДУ, 2013. – 296 с.
46. *Політична система і громадянське суспільство: європейські і українські реалії : монографія [А. І. Кудряченко, В. М. Бебик, В. І. Бортніков та ін.] / за заг. ред. д-ра іст. наук, проф. А. І. Кудряченка.* – К. : НІСД, 2007. – С. 37.
47. *Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / [М. Лендшел, Б. Винницький, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський] ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського.* – К. : К.І.С., 2007. – 80 с.
48. *Поспєлова Т. В.* Механізми державного управління людським розвитком в Україні : монографія / Т. В. Поспєлова ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Донецьк : Ноулідж (дон. від-ня), 2011. – 350 с.
49. *Почепцов Г. Г.* Іміджологія / Г. Г. Почепцов. – К. : [б.и.], 2002. – 574 с.
50. *Приходченко Л. Л.* Аудит адміністративної діяльності : навч. посіб. / Л. Л. Приходченко. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – 210 с.

51. *Приходченко Л. Л.* Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади : монографія / Л. Л. Приходченко. – Одеса : Оптимум, 2009. – 300 с.
52. *Радченко О. В.* Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія / О. В. Радченко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 380 с.
53. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження : навч.-наук. вид. / авт. кол. : В. А. Ребкало (кер.) [та ін.] ; за заг. ред. В. В. Тертички, В. А. Шахова. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – 352 с.
54. *Ситник Г. П.* Державне управління національною безпекою України : монографія / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2004. – 408 с.
55. Стан розвитку оцінювання в Україні: попит, пропозиція, інституціоналізація (базове дослідження Української асоціації оцінювання) [Електронний ресурс] / К. Столяренко, О. Щетініна, І. Кравчук та ін. – Режим доступу : <http://www.facebook.com/groups/Ukr.evaluationsociety/347463505349506/>
56. *Степаненко В.* Глобальне громадянське суспільство: концептуалізації та посткомуністичні варіації / В. Степаненко // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2005. – № 2. – С. 156–175.
57. *Суший О. В.* Психосоціальна культура державного управління : монографія / О. В. Суший. – К. : Світогляд, 2012. – 344 с.
58. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.
59. *Тоффлер Э.* Метаморфози влади = Powershift : Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century / Э. Тоффлер : пер. с англ. – М. : АСТ, 2004. – 672 с.
60. *Фукуяма Ф.* Великий крах. Людська природа і відновлення соціального порядку / Ф. Фукуяма. – Львів : [б.в.], 2005. – 346 с.
61. *Цюцюра С. В.* Теоретичні основи та сутність управлінських рішень. Моделі прийняття управлінських рішень / С. В. Цюцюра, О. В. Криворучко, М. І. Цюцюра // Управління розвитком складних систем. – 2012. – № 9. – С. 50–58.
62. *Чабанна М. В.* Прозорість діяльності суб’єктів прийняття владних рішень в Україні: доступ громадськості до публічної інформації / М. В. Чабанна // Наук. зап. НаУКМА. Політ. науки. – 2013. – Т. 147. – С. 8–16.

ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Сучасне українське суспільство зацікавлене в ефективному функціонуванні та адекватній модернізації держави, що вимагає розбудови відповідних механізмів вироблення державної політики, пошуку сучасних форм організації політико-адміністративної взаємодії й організації держави. За роки незалежності України неодноразово здійснювалися політико-адміністративні перетворення, але вони суттєво не вплинули на процес формування адекватної взаємодії влади і суспільства, пов'язаних із виробленням ефективних механізмів державного управління, виходячи з розуміння держави як великої управлінської системи, спрямованої на досягнення суспільної злагоди, формуючи свої функції відповідно до суспільних потреб.

У перехідних суспільствах, зокрема в Україні, розвиток (у тому числі стійкість) держави безпосередньо залежить від політичного процесу в країні. Політичний процес формує пасивний досвід і запит у суспільстві щодо засвоєння нових цінностей, що виникли унаслідок зростання добробуту громадян на основі нових економічних інституцій та інститутів. З набуттям нового досвіду громадянами стимулювання безпосередніх соціальних видатків держави без зміни політичної системи лише на певний час знімає соціальну напругу, проте не усуває конфлікту інтересів та протиріч між старими і новими зв'язками у суспільстві.

Політичний процес в Україні характеризується рівнем реакції громадян на ту чи іншу політичну подію та діяльність політичних гравців і залежить від сукупності відносно сталих соціальних рис трансформації суспільства. На сьогодні до них належать: невизначеність самоідентифікації окремих соціальних груп; зростання мобільності соціальної комунікації (насамперед молоді); посилення значення віртуального світу; закріплення нематеріальних цінностей; поширення світової споживчої культури; підвищення межі сприйняття бідності; виснаження можливостей отримання тіньових доходів; зміцнення мотивації до самореалізації; поширення егоїстичних поведінкових установок; прагнення до свободи слова; усвідомлення демократичного режиму як передумови добробуту; розчарування в існуючій політичній системі України. У суспільстві сформувалась соціальна “втома” громадян від існуючої організації соціально-економічного і політичного середовища (1994–2014 рр.).

Унаслідок пасивного досвіду та перетворень, що відбулися останніми роками, в Україні знизилась дезорієнтованість більшості громадян і виник суспільний запит на формалізацію інтересів населення, набуття широкої політичної соціалізації громадян і закріплення нових інституцій та інститутів. Це досягається через встановлення соціального, економічного і політичного консенсусу в суспільстві на основі діалогу між автономними соціальними і економічними групами інтересів, тобто через формування організацій громадянського суспільства і нового структурування та збалансування політичної системи у країні.

Установлення соціальної легітимності держави перед громадянами і підтримка уряду залежить від здобуття довіри суспільства до політичної системи та її гравців, налагодження партнерства держави і суспільства. Потрібні прак-

тичні результати, демонстрація реального ефекту від швидких дій уряду в економіці, безпековій, гуманітарній, інших сферах, які усунуть розрив між прийняттям стратегічних рішень щодо подолання сучасної кризи та їх усвідомленням у суспільстві, легітимізують інструменти і засоби нової державної політики.

У цьому й полягає сутність проблеми налагодження надійного взаємозв'язку між державною політикою і демократичним урядуванням.

Формування державної політики на засадах діалогу з громадянським суспільством має передбачати:

- налагодження продуктивних публічних консультацій органів державної влади із громадськістю та зацікавленими групами;
- посилення інституційної спроможності підрозділів органів управління, які відповідають за роботу із структурами громадянського суспільства.

Незаперечним є те, що для успішних, ефективних реформ в Україні аксіомою має стати теза про те, що **цінності громадянського суспільства, демократичного урядування повинні бути цінностями держави і відповідно державної політики**. Ця обставина позначається на будь-якому прояві державної політики, державного управління.

Звідси випливає, що гармонізація державної політики та демократичного урядування не може не супроводжуватися реформуванням державно-управлінських відносин, і, відповідно, системи державно-управлінських органів, які своєю діяльністю регулюють і спрямовують ці відносини.

Таким чином, наближення вітчизняної системи державної влади і управління до міжнародних стандартів демократичного урядування означає здійснення якісних і кількісних змін у державній політиці на принципах верховенства права; демократичного розвитку підтримки фундаментальних адміністративних цінностей (відкритості, прозорості, надійності), вимагає імплементації в політико-правових та юридичних державотворчих документах основних цінностей міжнародного демократичного урядування.

Звідси випливає, що громадянське суспільство може і має зробити важливий внесок у демократизацію державної політики національних держав.

Водночас громадянське суспільство для демократичного управління не реалізується автоматично, і його заходи можуть потенційно становити небезпеку для демократії. Громадянське суспільство може виробляти антидемократичні цілі, використовувати антидемократичні засоби і мати антидемократичні наслідки. Ці ризики не є підставою для уникнення від становлення громадянського суспільства, однак вони дають підставу ставитися до нього з обережністю.

Слід мати на увазі також і ту обставину, що процес державної політики характеризується достатньою варіативністю учасників, серед яких виділяють дві великі групи: владні та позавладні. Тому одним із засобів покращення якості державної політики в цілому є забезпечення належного рівня взаємодії різних учасників та зворотного зв'язку. Ось чому консультації із заінтересованими сторонами є важливим етапом процесу державної політики. Такі консультації включають систему прийомів, що дають можливість ідентифікувати та узагальнити думки різних груп.

Авторський колектив

Афонін Едуард Андрійович
Акулов-Муратов Владислав Вікторович
Бережний Ярослав Вікторович
Бельська Тетяна Валентинівна
Валевський Олексій Леонідович
Вернудіна Ірина Володимирівна
Голуб В'ячеслав Львович
Голубь Валерія Володимирівна
Гонюкова Лілія Василівна
Карпенко Олександр Валентинович
Кілієвич Олександр Іванович
Козаков Володимир Миколайович
Кравчук Ірина Вікторівна
Купрій Володимир Олександрович
Нікіфорова Інна Іванівна
Рашковська Ольга Володимирівна
Ребкало Валерій Андрійович
Романенко Євгеній Олександрович
Рябцев Геннадій Леонідович
Тарнай Володимир Андрійович
Тертичка Валерій Володимирович
Шапочка Юлія Вікторівна
Шахов Валерій Андрійович

Навчальне видання

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА І ДЕМОКРАТИЧНЕ УРЯДУВАННЯ:
СТАНОВЛЕННЯ ТА ВЗАЄМОВПЛИВ

Підручник

Підписано до друку 29.09.2016.
Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 17,56. Ум.-друк. арк. 15,34..
Наклад 300 прим.

Видавництво «К.І.С.»
04080 Київ–80, а/с 1, тел. (044) 462 5269
<http://kis.kiev.ua>
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК №677 від 19.11.2001.