

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**



**КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

Курс лекцій



**Київ
2024**

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ
ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Курс лекцій

Київ
2024

УДК 351.74(477)(075.8)
К652

Укладачі:

Співак М. В. – доктор політичних наук, кандидат юридичних наук, професор, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ;

Пастух І. Д. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ

Рецензенти:

Кресіна І. О. – доктор політичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, академік Української академії політичних наук, завідувач відділу правових проблем політології Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України;

Калиновський Б. В. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри конституційного права та прав людини Національної академії внутрішніх справ

Рекомендовано до друку науково-методичною радою Національної академії внутрішніх справ від 21 квітня 2023 року (протокол № 8)

Матеріали подано в авторській редакції. Відповідальність за їхню якість, а також відсутність у них відомостей, що становлять державну таємницю та службову інформацію, несуть автори

Концептуальні засади формування та реалізації державної політики [Текст] : курс лекцій / М. В. Співак, І. Д. Пастух. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2024. – 110 с.

Курс лекцій є складовою навчально-методичного забезпечення вивчення навчальної дисципліни «Концептуальні засади формування та реалізації державної політики» підготовки здобувачів ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Розглянуто теоретичні основи державної політики, розкрито особливості формування та реалізації сучасної державної політики в Україні, механізми її впровадження, зміст публічного управління та реалізації публічної влади.

Видання орієнтовано на здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». Курс лекцій також буде корисним для державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, а також науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти.

УДК 342.98(477)

© Національна академія внутрішніх справ, 2024
© Співак М. В., Пастух І. Д., 2024

ЗМІСТ

ТЕМА 1. СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	5
1.1. Державна політика як управлінська категорія.....	5
1.2. Державна політика як система	14
1.3. Суб'єкти формування державної політики	20
1.4. Політико-правові засади побудови правової держави.....	22
1.5. Механізм і моделі формування державної політики.....	26
1.6. Механізм реалізації та оцінювання державної політики	29
1.7. Участь державних службовців у політичному процесі.....	31
ТЕМА 2. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....	33
2.1. Зміст державної політики. Цикл вироблення політики ...	33
2.2. Аналіз політики: ідентифікація проблем і питань політики.....	36
2.3. Середовище державної політики	40
2.4. Державна політика як процес: затрати, результати, впливи та наслідки; цілі й завдання політики.....	44
2.5. Моніторинг і оцінка результативності, ефективності й економічності державної політики	47
2.6. Інструменти політики, альтернативні варіанти, упровадження.....	55
ТЕМА 3. ПРИНЦИПИ ТА ЗАКОНОМІРНОСТІ ФОРМУВАННЯ Й ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ	59
3.1. Закономірності публічного адміністрування	59
3.2. Взаємозв'язок законів, закономірностей і принципів публічного управління	61
3.3. Об'єктивні закони публічного управління.....	65

3.4. Специфічні закони формування й ефективного функціонування системи публічного управління	67
3.5. Основні загальносистемні принципи публічного управління та їх характеристики.....	70
3.6. Базові принципи належного урядування.....	73
3.7. Принципи громадянського суспільства Європейського Союзу	74

ТЕМА 4. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

ТА ПУБЛІЧНА ВЛАДА	84
4.1. Феномен влади. Політична влада.....	84
4.2. Держава як суб'єкт політичної влади.....	92
4.3. Влада та громадянське суспільство: проблема взаємодії.	95
4.4. Суть лобізму як категорії політичної науки.....	100
4.5. Влада як основний засіб публічного адміністрування, механізм їх взаємодії.....	108

СУТНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Навчальні питання:

- 1.1. Державна політика як управлінська категорія
- 1.2. Державна політика як система
- 1.3. Суб'єкти формування державної політики
- 1.4. Політико-правові засади побудови правової держави
- 1.5. Механізм і моделі формування державної політики
- 1.6. Механізм реалізації та оцінювання державної політики
- 1.7. Участь державних службовців у політичному процесі

1.1. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЯК УПРАВЛІНСЬКА КАТЕГОРІЯ

Мистецтво політика полягає в тому, щоб передбачити, що станеться через день, через місяць, через рік, а потім пояснити, чому це не сталося.

В. Черчилль

Політика в традиційному розумінні інтерпретується як середовище взаємодії між різними соціальними групами, партіями, націями, народами, державами, владою і населенням, а також громадянами та їх об'єднаннями. Це найважливіший і найскладніший пласт суспільного життя, «самостійний світ політичних цінностей». Сучасні політологи, ґрунтуючись на працях мислителів минулого (Аристотель визначав політику як мистецтво управління державою; Демокріт вважав таке мистецтво найвищим із усіх мистецтв), зазначають, що політика – це також мистецтво можливого, мистецтво компромісів, мистецтво узгодження бажаного та об'єктивно досяжного. Політика означає здатність досягати цілей мирними засобами, а не шляхом застосування сили. Це стосується як гармонізації відносин між великими державами, так і вирішення внутрішньонаціональних регіональних, локальних, конфліктів. Політика є збалансованою системою цілей, інтересів і пріоритетів. Це передусім боротьба інтелектів, державних умів, ідей, а також пошук згоди та паритету. В українській науковій термінології слово «політика» відповідає двом різним поняттям,

для яких в інших мовах, зокрема англійській, використовуються різні поняття (*policy* та *politics*). Типовими прикладами визначень цих двох понять можна вважати такі:

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 вивчають і аналізують переважно політологи;

2) *політика (policy) взагалі* – це план, курс дій або «напрямок дій, прийнятний і дотримуваний владою, керівником, політичною партією тощо». Саме в такому розумінні вживається слово «політика», коли йдеться про державну політику та про її напрями (зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна), саме політика як курс дій є предметом аналізу політики. Поняття *public* як прикметник можна перекладати словами «публічний», «державний», «суспільний», «громадський». Зокрема, коли мається на увазі *public policy*, то в різних джерелах можна знайти принаймні п'ять варіантів перекладу: державна політика, публічна політика, суспільна політика, громадська політика, національна політика. Нині в розвинених країнах світу (спочатку в США та Канаді, а згодом – у країнах Європейського Союзу й інших країнах Центральної та Східної Європи) сформувалася відносно нова сфера професійної діяльності – аналіз публічної (державної) політики, яка підкріплювалася розвитком відповідних наук про державну (суспільну) політику, формуванням нормативно-правової бази, становленням системи підготовки управлінських кадрів (зокрема й вищих керівних кадрів) у провідних університетах світу. Аналіз публічної (державної) політики як сфера професійної діяльності – це процес і процедури вироблення рекомендацій органам влади (замовникам аналізу) щодо найоптимальніших серед можливих варіантів дій, які розв'язують суспільні проблеми, щодо оцінювання й моніторингу результатів і наслідків цих дій. Аналіз політики має бути прозорим, відкритим і ґрунтуватися на суспільних цінностях. Ефективна, мудра, реалістична політика є передумовою процвітання та добробуту нації, стабільності в суспільстві. Політика – це багатопланове явище.

Розрізняють безліч видів і різновидів політики: внутрішня, зовнішня, соціальна, національна, економічна, науково-технічна, культурна, фінансова, військова, кадрова, екологічна

та ін. У повсякденному житті говорять про «велику» і «малу» політику, публічну і закулісну («підкилимову», апаратну). Існує й «тіньова» політика. У змістовому аспекті вона може бути прогресивною і регресивною, об'єктивно зумовленою і волюнтаристською, такою, що відповідає назрілим потребам суспільного розвитку та суперечить їм.

З історії відомо чимало прикладів глибоко хибної політики – довільної, реакційної, авантюрної, антинародної, що призводили до страждань і людських жертв. Давно було підтверджено, що помилка в політиці гірше за злочин, оскільки наслідки такої помилки можуть бути незворотними, причому для мільйонів людей.

Сутність політики багато в чому характеризують методи її проведення, арсенал і природа яких досить різноманітні. Політика має безліч вимірів. Нині політичний простір настільки розширився, що став фактично адекватним загальнолюдському простору. Політика органічно входить у всі сфери суспільного життя. Ніхто не може уникнути політичного впливу, впливу політичних пристрастей, відлуння яких сягає до найвіддаленіших куточків країни та світу. Кожен є вільним або мимовільним «співучасником» політики, носієм політичної свідомості. Елементи політики проявляються в усьому, що оточує людину.

Більше того, справді демократичний, відкритий і продуктивний зміст політики припускає активну участь у ній, а отже, в управлінні справами держави і суспільства (безпосередньому або делегованому) якнайбільшої кількості громадян. Така політика дає можливість народним масам впливати на вироблення загального курсу розвитку держави, визначення її цілей, завдань, орієнтирів; будувати свої взаємини із владою, контролювати її діяльність. Як свідчить досвід, розрив між владою і населенням може мати непередбачувані наслідки.

Ступінь політизації суспільства залежить від багатьох обставин. Проте найбільшого напруження вона досягає в переломні періоди, коли відбувається перебудова фундаментальних підвалин життя: зміна соціального ладу, типів влади, форм власності, змісту виробничих відносин; трансформація (перетворення) духовної сфери. Саме такий етап і переживає зараз Україна.

У наш час загальнолюдські цінності, моральні аспекти політики набувають першорядного значення.

Під державною політикою слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни.

Уточнимо, що державна політика конструюється для реалізації і зовсім не констатується пост-фактум. Їй притаманний прагматизм, раціоналізм і діагностованість.

Раціональність як базова процесуальна характеристика держави, домінуючий спосіб забезпечення її життєдіяльності також утверджується й шляхом формування державної політики і полягає в практиці узгодження цілей різних груп інтересів через змагальність аргументів, спроби переконання опонентів у справедливості своїх позицій та оцінок. І головний, хоча й не єдиний критерій у цьому процесі, – вартість ресурсів, що виділятимуться для досягнення поставлених цілей. Таким чином, раціональна аргументація – це основний процес, що концептуалізує формування державної політики.

Визначальним для державної політики є результат її реалізації, тобто кількісний вимір її цілей.

У процесі формування державної політики в контексті цілепокладання будь-яка, навіть найскладніша й абстрактна проблема, може бути зведена до певного переліку складових, що мають кількісне вираження. Відомо, що якість управлінської діяльності держави залежить від кількісного виміру показників діяльності її органів влади, насамперед у частині вираження цілей. Кількісні критерії доцільно застосовувати ще й для зіставлення різних групових інтересів, співвіднесення фінансових витрат на ті чи інші цілі.

На підставі кількісних показників практично узгоджуються можливості та плани, зусилля різних відомств, установлюється ієрархія відповідальності органів влади.

Необхідність опрацювання використання кількісних показників діяльності держави зумовлена й тим, що держава змушена здійснювати свідомо спрямовані дії, витрачати певні ресурси. І в цьому сенсі лише певні цілі можуть стати орієнтирами конкретних дій тих чи інших державних структур. У разі виникнення відхилень між відповідними цілями та ресурсами, як правило, постійно «виникають» сторонні інтереси, провокуючи корупцію і казнокрадство.

Рациональна основа формування державної політики передбачає, що навіть для неструктурованих завдань або формажорних обставин цілі органів влади повинні мати явно виражені кількісні параметри. Лише за цих умов можна забезпечити цілеспрямованість державних дій, їх усвідомлену орієнтацію на ті чи інші суспільні інтереси. Рационалізм неминує передбачає операціоналізацію показників управлінських завдань, фіксацію стандартів і регламентів для управлінських структур, чіткий розподіл відповідальності за виконання функцій. З огляду на ступінь розвитку сучасних систем державного управління, можна та необхідно розширювати практику застосування кількісно вимірюваних цілей під час формування різноманітних напрямів державної політики. По суті, кількісні показники державної політики, що відображають рух вихідних (матеріально-фінансових, кадрових та ін.) ресурсів, і їх остаточні обсяги й величини, мають стати підґрунтям всього процесу цілепокладання.

Слід мати на увазі, що конкретні показники державної політики, їх збалансованість важливі не самі по собі, а як засіб підвищення результативності діяльності органів публічної влади й узгодженості їх дій, а також учасників процесу прийняття рішень у цілому. При цьому така конкретизація є надійним базисом забезпечення результативності та ефективності їх діяльності, оптимізації цільового й функціонального навантаження.

Отже, рационалізм має бути безумовною основою прийняття рішень у сучасній державі.

У практичному плані утвердження цього методологічного принципу формування державної політики передбачає посилення регламентації службової діяльності державних службовців.

Слід зазначити, що така конкретизація та стандартизація державної політики має співвідноситися з особливостями суб'єктів державного управління, специфікою об'єкта, ресурсами й іншими параметрами формування політики. Найбільш повно індикатори результативності можна використовувати в процесі стратегічного управління для керівництва програмами і проектами, бюджетування діяльності найбільш підготовлених до цього органів публічної влади.

Уточнення конкретних показників управлінської діяльності, відповідне вдосконалення регламентів і правил поведінки державних службовців у поєднанні з постановкою

політичних цілей утворює стійку раціональну конструкцію формування державної політики.

Таким чином, може бути усунуте головне зауваження щодо нерациональності державних дій, пов'язане з політичним стилем цілепокладання. За таких умов визначеність організаційних вимог може бути поєднана з публічністю політичних ініціатив, що підлягають контролю з боку суспільства і забезпечують транспарентність цілеспрямованої діяльності держави.

Варто вказати на ще один аспект раціонального підходу: резерви цього методу прийняття рішень полягають не лише в посиленні аналітичного компонента, а й у якості управлінських кадрів. При цьому для перехідних суспільств із ще слабкими нормативно-організаційними засадами цей фактор набуває особливого значення. Водночас важливо враховувати стилі професійної діяльності вищих посадових осіб. Саме від них залежить доцільність використання спеціально розроблених схем і алгоритмів вирішення завдань, підтримання принципів управління і, зрештою, практичне впровадження моделей, створених управлінцями та експертами.

Отже, резерви, потенціал раціоналізму в прийнятті рішень і формуванні державної політики пов'язані як із можливістю структурування завдань, розробкою аналітичних схем, збільшенням питомої ваги кількісно обчислених завдань, так і з пошуком лідерів прийняття рішень, які володіють певним типом мислення і професійною активністю, а також із формуванням відповідних команд.

З огляду на зазначене пріоритет раціональних методик у процесі формування державної політики має віддаватися використанню різних норм і процедур, підходів, що відповідають стадіям, умовам і рівням цілепокладання, а також суті проблем, що розглядаються.

З погляду формування державної політики основна теоретична проблема в інтерпретації прийняття державних рішень зводиться до пошуку робочих моделей, здатних оптимізувати політико-адміністративні заходи влади, пропонування більш ефективних варіантів вибору альтернатив і цілей. Виходячи із цього практично доцільною та прикладною є методологія розробки алгоритмів із надання цим схемам діяльності нормативно-впорядкованої й кількісно прорахованої форми.

Показово, що такий дослідницький орієнтир розвивають найавторитетніші дослідники.

У контексті цього підходу видається можливим окреслити раціонально-цільовий підхід до інтерпретації процесу прийняття державних рішень.

Процес прийняття державних рішень передбачає:

- постійну орієнтацію всіх структур і органів влади на предметно сформульовані та кількісно визначені цілі (підцілі);

- попередній розрахунок ресурсів, необхідних для їх розробки та реалізації;

- наявність спеціально підготовлених кадрів;

- систематичне залучення незалежної зовнішньої експертизи;

- установлення відповідних компетенцій і повноважень кадрових структур влади, залучених до формування та реалізації конкретних завдань із установленими показниками їх персональної відповідальності;

- підвищення рівня транспарентності, публічності процесу формування державної політики, використання політико-управлінського потенціалу громадянського дискурсу;

- наявність відповідних організаційних механізмів для зниження витрат часу узгоджувального процесу та забезпечення пріоритету раціонально вивірених цілей;

- якісне зниження орієнтації державних службовців на управлінські практики, що містять множинні девіації, відхилення від норм службової діяльності;

- наявність відповідних фінансових можливостей у держави для підтримки нормативних форм політико-управлінської діяльності.

Отже, раціонально встановлені процедури й аналітично обґрунтовані кроки, що включають диференціацію та сегментацію проблем, урахування обмежень управлінської діяльності та низки інших аналітичних дій, сприяють процесу формування та реалізації державної політики.

Проте акцентування уваги на процедурному змісті діяльності органів влади не означає відмову від застосування творчого підходу до розв'язання важливих проблем. Водночас процедури та норми мають стати основою творчості управлінців, умовою недопущення вчинення управлінськими кадрами небезпечних для суспільства дій.

Віддаючи пріоритет ціннісному цілепокладанню перед виключно інституціональним (реформи заради реформи), можливо об'єктивно ідентифікувати проблеми. При цьому проблеми розглядаються як перешкоди, що стають на заваді досягненню заявлених цілей.

Управління вимагає визначеності в частині суб'єктів і об'єктів управління, а також управлінських інструментів і ресурсів. Під інструментами слід розуміти нормативно-правові підстави державно-управлінських дій.

До ресурсів належать адміністративні, природні, матеріальні, фінансові, інформаційні, людські та інші сутнісні складові, а також політичні можливості.

У результаті декомпозиції проблем, що потребують управлінського вирішення, формуються пакети завдань, для яких можливе визначення конкретних управлінських заходів, рішень і дій. Кожне з них матеріально оформлюється як управлінський документ, нормативний або нормативно-правовий акт, організаційно-розпорядче рішення тощо. Вони мають бути передбачені відповідними регламентами органів державної влади та управлінськими процедурами.

Сукупність подібних документів становить програму дій. Водночас сформований таким чином пакет управлінських документів має бути реалізований. Вельми доцільною для цього є так звана апріорна верифікація рішень. Справа в тому, що не завжди можливо передбачити всі можливі наслідки прийняття пропонованих рішень, адже вони можуть бути як масштабними, так і локальними. Необхідна перевірка того, що має здійснюватися на підставі не лише експертних прогнозів, що цілком традиційно, а й математичного прогнозування.

Оцінюються результати політики в кількох аспектах – *результативності та ефективності*.

Результативність політики (effectiveness) – це ступінь досягнення проголошених цілей політики. Результативність показує, наскільки результати наблизилися до задекларованих цілей.

Ефективність політики (efficiency) – це співвідношення між витратами на проведення політики та досягнутими результатами (інколи – продуктом політики, інколи – її наслідками). Ефективність може вимірюватися як у натуральних

показниках (продуктивність праці), так і у вартісних (якщо можлива грошова оцінка всіх витрат і результатів).

Отже, державна політика еволюціонує у відповідь на змінність усвідомлених вимог і можливостей, які можуть бути результатом зміни технологій, ринкових структур або інших об'єктивних умов, зрушень у системі цінностей або їх сприйнятті, а також відносного впливу різних груп інтересів. Способи перетворення всіх цих чинників у нові напрями політики зумовлені певними інститутами та процедурами формування і зміни власне політики.

Державна політика реалізується в порядку «організаційної рутини». Оскільки зміни рутини зазвичай мають локальну сутність, «державна політика має тенденцію рухатися в певному напрямі». Так, поточні зміни політики можна осмислити як еволюцію політичної бази, що сама була результатом послідовності колишніх змін і плацдармом для майбутнього еволюційного розвитку.

Важливими особливостями формування та реалізації державної політики є: 1) участь багатьох сторін у процесі ухвалення державних рішень; 2) складний управлінський (політичний та адміністративний) апарат, задіяний у цьому процесі.

Сторонами процесу є виборці, групи спеціальних інтересів, виборні посадові особи і державні службовці, органи державної влади та місцевого самоврядування, суди. При цьому політичний апарат визначає сутність взаємодії між сторонами і задає способи, якими на основі цих взаємодій формується політика. Ці процеси становлять інтерес насамперед для інституційно-економічних досліджень як об'єктної та методологічної бази формування й реалізації державної політики.

Отже, реалізація програми дій приводить до певних результатів. Вони можуть відрізнятися від очікуваних через мінливість умов або неточність прийнятих рішень. Необхідне постійне порівняння одержуваних результатів із запланованими раніше, для чого має бути розвинена адекватна база моніторингових параметрів.

1.2. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЯК СИСТЕМА

Державна політика порівняно з політичною діяльністю інших інститутів політичної участі (партій, рухів, профспілок) виражає загальні інтереси населення, а також є концентрованим їх відображенням. Для виконання цього призначення держава утворює відповідну систему органів влади, які здійснюють вироблення та реалізацію державної політики.

Державна політика – це практична діяльність політичних суб'єктів і органів державної влади з реалізації виробленого політичного курсу та досягнення конкретних політичних цілей. Слід констатувати, що органи державної влади відіграють провідну роль у підготовці та виконанні державної політики. Саме в діяльності глави держави, уряду та парламенту знаходять практичне вираження сутність і роль держави в суспільстві, види цілеспрямованого впливу на нього. Хоча політичні партії та групи інтересів є завжди активними в процесі артикуляції власних інтересів, проте саме центральний державний апарат спільно з органами законодавчої влади безпосередньо ініціює і формує основні пропозиції щодо методів, норм, пріоритетів, а також стратегічних напрямів здійснення державної політики. Роль глави держави, парламенту та уряду щодо вироблення державної політики зумовлює (в основному) форма державного правління. З огляду на це державну політику розробляють і здійснюють такі публічні інститути влади, як Президент і уряд на чолі центральних та місцевих органів виконавчої влади. Активну участь щодо узгодження політичної стратегії та контролю за її реалізацією в цьому процесі бере законодавча влада. Проте парламент не є суб'єктом виконання державної політики. До цього слід додати: законодавча влада визначає політичний курс держави; виконавча влада на основі виробленого політичного курсу розробляє та реалізує державну політику; судова влада виносить рішення щодо спорів, які виникають у процесі цієї діяльності. Виходячи з цього *система державної політики* – це сукупність людських, інституціональних, процесуальних і духовних складових (соціальні суб'єкти, інститути, цілі, принципи, методи, інтереси, потреби та ін.), які консолідовані на основі імперативної державної влади для політичного управління економічною, соціальною та іншими сферами суспільства з

метою реалізації суспільно визначених цінностей та досягнення суспільно значущих цілей.

Державне управління та політика пов'язані зі сферою суспільних справ і включені до механізму задоволення громадських інтересів шляхом формування та реалізації державної політики. До цієї сфери входять: державне управління; місцеве самоврядування; управління об'єднань і організацій; управління через асоціації громадянського суспільства тощо.

Система державної політики як науки аналізує діяльність державно-публічних інститутів із керівництва та організації задоволення суспільних і державних інтересів. Поняття «публічна сфера» та «суспільний інтерес» є центральними, оскільки визначають усі складові адміністративно-політичної діяльності, включаючи механізм мотивацій; якість процесу вироблення та прийняття рішень; особливості структури публічно-управлінських інститутів; організацію та обов'язки громадян, які здійснюють державне управління; форми контролю та відповідальності за ведення суспільних справ тощо. У цьому полягає основна мета системи державної політики, де державне управління займає домінуюче становище через можливості організації задоволення громадських інтересів, а також через здатність поширювати свій вплив на все суспільство.

Політичний зміст відносин у сфері публічного управління визначається здійсненням державної виконавчої влади, її джерелом і місцем у системі державної влади, керівництвом загальнодержавною, регіональною, муніципальною, економічною, соціальною, культурною та іншими сферами (галузями) політики за умови делегування влади народом і її контролю, а також складом центральних органів виконавчої влади, що беруть участь у прийнятті політичних рішень, і загальними цілями й методами реалізації державної політики.

При цьому державне управління є владним управлінням, що належить до особливої публічної влади - державної. Вона пов'язана із монополією на застосування примусу, легітимною природою справляння управлінського впливу на суспільство, суверенністю, поширенням владного впливу на все суспільство, організованістю тощо.

Державна політика як вид діяльності може здійснюватися *на чотирьох рівнях.*

Перший (нижчий) включає розв'язання місцевих проблем (житлові умови, середня освіта, громадський транспорт, соціальне забезпечення, організація торгівлі тощо). Місцевий рівень передбачає діяльність, пов'язану із реалізацією органами місцевого самоврядування власних самоврядних і делегованих державою повноважень. *Другий* (локальний) регіональний рівень (районний, обласний) вимагає втручання держави. Політична діяльність найактивніше здійснюється групами та асоціаціями громадянського суспільства, а також органами місцевого самоврядування, які зацікавлені в економічному розвитку регіону. Місцеві державні адміністрації, як правило, захищають державні інтереси з відповідних питань державної політики. Центральне місце в структурі системи державної політики займає *третій* – національний рівень, який визначається переважно становищем держави як основного інституту організації життя громадян, розподілу та перерозподілу ресурсів, національною політикою. Основними агентами політичної діяльності на *четвертому* (міжнародному) рівні є національні і транснаціональні організації: ООН, ЮНЕСКО, ЄС, НАТО, СНД та ін.

Крім того, державна політика поділяється за напрямками залежно від змісту проблем і питань, що необхідно вирішити органам влади та державного управління у певній сфері або галузі забезпечення суспільного розвитку чи економіки. Основними видами державної політики є: економічна, соціальна, фінансова, паливноенергетична, аграрна, екологічна, культурна, науково-технічна, інформаційна, адміністративна, зовнішня, національна, військово-промислова, національної безпеки, демографічна та ін. Однак можливі класифікація та поділ політики за іншими критеріями, завдяки чому стає прозорим механізм відносин між учасниками розроблення та реалізації державної політики, а також визначення рівня її конфліктності. За такого підходу слід виділити специфічні види державної політики: розподільчу, перерозподільчу, регулятивну, адміністративно-правову, антикризову та ін.

Виходячи з рівнів, напрямів і видів державної політики можна запропонувати структуру системи державної політики.

Розподільча політика пов'язана з діяльністю органів влади щодо розподілу існуючих матеріальних ресурсів (вигод) серед усіх груп населення (соціальні програми, освіта, наука тощо).

Перерозподільча політика означає, що певні ресурси передаються від однієї групи населення до іншої шляхом встановлення податків, тарифів, трансфертів, штрафів тощо. Наприклад, у процесі складання планів соціально-економічного та соціально-культурного розвитку держави розробляються і заходи за напрямками: фінансова, грошова та цінова політики; структурна політика; аграрна політика; соціальна політика; регіональна економічна політика; зовнішньоекономічна політика тощо. У межах кожного напрямку можна виділити кілька піднапрямів державної політики. Так, у межах державної соціальної політики плануються заходи щодо зайнятості населення, пенсійного забезпечення населення, охорони здоров'я тощо. Державна економічна політика також поділяється за напрямками: промислова, тарифна, інвестиційна, митна та ін. Регулятивна політика передбачає дії органів державного управління з регулювання різних видів діяльності: економічне регулювання; захист споживчого ринку тощо. Адміністративно-правова політика пов'язана з нормотворчою діяльністю та функціонуванням держави. Антикризова політика проводиться державною владою у зв'язку з виникненням надзвичайних обставин, що потребують спеціальних (непопулярних, радикальних) дій. Слід зазначити, що найгостріші суперечності виникають під час проведення перерозподільчої політики: коли фінансові, матеріальні та інші ресурси вилучаються в одній соціальній групі для передачі іншій. Проте за умов проведення розподільчої, стратегічної та антикризової політик здебільшого вдається досягнути порозуміння та налагодити співробітництво й підтримку обраного курсу серед різних соціально-політичних груп. Соціальним суб'єктом у системі державної політики є народ як джерело державної влади. У демократичному суспільстві народ здійснює свою владу як безпосередньо (шляхом участі в референдумах, виборах, громадянських акціях), так і опосередковано (через депутатів усіх рівнів, державних службовців). Водночас до соціальних суб'єктів системи державної політики зараховують і політичні еліти: від вищої державної до регіональних і місцевих. До них належать: виборні керівники, наділені державно-владними повноваженнями; партійні фракції у представницьких органах; керівники, призначені главою держави на політичні посади. На державну політику опосередковано впливають економічна і фінансово-

банківська еліти, а також різноманітні групи тиску та інтересів. Політичні партії безпосередньо не входять до системи державної політики, проте суттєво впливають на її вироблення та реалізацію шляхом взаємодії з відповідними парламентськими фракціями, а також групами впливу в уряді.

Управлінські принципи – це основоположні правила діяльності органів, інститутів і людей з управління суспільними процесами, що ґрунтуються на знанні законів функціонування та розвитку соціуму.

Принципи державної політики поділяються на загальні (універсальні) та галузеві (специфічні). Універсальні принципи застосовуються в усіх видах державної політики, які мають загальний зміст. До них відносять: об'єктивність; конкретність; оптимальність; зворотні зв'язки; відповідність юридичним нормам та ін. Галузеві принципи діють в управлінні окремими сферами суспільства або застосовуються лише в державній політиці, політиці політичних партій та громадсько-політичних організацій.

Водночас слід зазначити, що поряд із принципами провідну роль у системі здійснення державної політики відіграють і *методи управління*.

Методи – це способи організовуючого і регулюючого впливу соціальних суб'єктів та інститутів політики на керовані об'єкти, визначення умов їх оптимального функціонування й розвитку, приведення до стану відповідності вимог, притаманним їм закономірностям.

Методи поділяються на загальні та галузеві. До загальних методів належать: організаційно-адміністративні; економічні; соціально-психологічні; морального стимулювання. Так, організаційно-адміністративні методи передбачають застосування примусу, а економічні-матеріального стимулювання.

До складу галузевих, наприклад, входить програмно-цільовий метод, що дає можливість об'єднати в єдиний комплекс засоби й ресурси (фінансові, матеріальні, організаційні та ін.) для вирішення актуальних економічних, соціальних, а також інших завдань. У сучасній політико-соціологічній літературі існують кілька критеріїв, на основі яких виділяються різні види державної політики. Згідно із найбільш поширеним серед них вони розподіляються відповідно до змісту об'єкта або сфери управління. Виходячи з цього політичний процес управлінського

впливу держави на економіку є економічною політикою, а на соціальну сферу - соціальною політикою і та ін. Ці види політики перебувають у відношеннях глибинного взаємозв'язку. Жоден із них без взаємодії з іншим не зможе реалізувати власні цілі. Інший критерій відображає спрямованість діяльності влади по вертикалі та горизонталі. У першому випадку йдеться про функціонально-галузеве політичне управління, що характеризує співвідпорядкованість центральних інститутів і місцевих органів політико-управлінського впливу. У другому випадку суб'єкти та інститути влади справляють управлінський вплив на більш конкретні об'єкти в рамках основних видів політики. Практично це має таку сутність: всередині економічної політики функціонують промислова, науково-технічна, енергетична та ін. Можна провести аналогію і з іншими видами політики: соціальною, гуманітарною тощо. Ще одним важливим критерієм системи державної політики є її регіональний вимір, що співвідноситься з відповідною територією. Виходячи із цього виділяють центральну, регіональну та муніципальну політики. Проте кожна з них має досить специфічну сутність.

Слід констатувати, що пріоритетними видами державної політики в Україні залишаються економічна та соціальна. Від їх дієвості та ефективності залежать досягнення основних цілей стратегії постсоціалістичної модернізації країни. При цьому специфіка статусу держави полягає в тому, що вона як суверен або носій влади сама приймає закони та адміністративні акти, якими керуються інші економічні суб'єкти та з яких можуть виникнути громадянсько-правові відносини незалежно від волі інших суб'єктів господарювання. Держава має «іміунітет» і зберігає владні функції навіть тоді, коли вступає у сформовані на принципах рівності громадянсько-правові відносини як звичайний суб'єкт господарювання. Мета участі держави в громадських відносинах полягає в ефективному здійсненні публічної влади, тобто у виконанні відповідних суспільно значущих функцій. Одним із їх різновидів є економічна політика. Отже, чи не найголовнішим завданням державної політики перехідного періоду є приведення у відповідність співвідношення влади та власності, оскільки багатопартійна система, що ґрунтується на демократичних свободах, може спиратися лише на ринкові відносини за визначальної ролі приватної власності. При цьому створення функціонуючої

ринкової економіки відбувається із використанням адміністративних методів. Вони застосовуються для руйнування колишньої та становлення нової політичної системи, а також формування нового економічного базису. Щодо соціальної політики, то вона сприймається нами як форма свідомого впливу на соціальну сферу життєдіяльності людей для її зміни в інтересах учасників цих відносин. Соціальна сфера життєдіяльності представлена відношенням між умовами життя людей та їх потребами. На цьому тлі постає інтерес людей, потреби яких залежать від розподільчої політики держави. Соціальна політика справляє вплив на умови життя людей. Межі цього впливу полягають в установленні таких відношень між двома елементами соціальної сфери, за яких в індивідів не відтворюється відчуття нужденності. Таким чином, основним інститутом політичного управління завжди була й залишається держава, що є виразником спільних інтересів населення у своїй політиці, відіграючи інтегруючу роль у суспільстві.

Державна політика порівняно з політичною діяльністю будь-якого іншого інституту політичної участі (партії, руху, профспілок) незмінно та чітко виражає загальні інтереси населення та громадян у цілому. Цим вона об'єктивно сприяє підтриманню та відтворенню соціально-політичної цілісності суспільства. Державна політика є системою, стрижнем якої виступає владний спосіб організації суспільства для досягнення та підтримання його цілісності шляхом узгодження інтересів, а також управління спільними соціально-економічними і суспільно-політичними процесами. Для виконання цього призначення держава утворює відповідну систему органів влади, які розробляють та реалізують державну політику.

1.3. СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Будь-яка політика стає зрозумілою, коли зрозуміло, хто її здійснює і на що вона спрямована, тобто визначені суб'єкти й об'єкти політики в суспільстві на тому чи іншому етапі історичного розвитку. Таке визначення дає можливість з'ясувати сутність політичних відносин між суб'єктами, а також між суб'єктами та об'єктами політики, розкрити форми їх політичної поведінки, способи політичної діяльності, засоби перетворення політичного середовища.

Суб'єкти політики – це соціуми, а також створені ними установи, організації, активна практична діяльність яких спрямована на перетворення політичної та інших сфер життєдіяльності людини як відповідних об'єктів політики. Таким чином, суб'єкт політики передбачає: наявність самих соціумів та їх організацій, здатних до політичної діяльності і створених з цією метою; певні цілі їх діяльності; цілеспрямовану активність; виявлений інтерес; взаємозв'язок, взаємодію з об'єктом політики. *Суб'єкт і об'єкт політики* – обов'язкові елементи політичних відносин, тому вони повинні розглядатися в єдності, взаємозв'язку і взаємозалежності, однак кожен з цих елементів має свої властиві йому ознаки.

Об'єкти політики – явища політичної сфери в їх різноманітних проявах і зв'язках з усім громадянським суспільством. На них спрямована діяльність суб'єктів політики. Об'єкт політики дає уявлення про все те, на що суб'єкт політики спрямовує свою перетворювальну або руйнівну політичну діяльність. Об'єкти політики – це реальна політична дійсність, характерні для неї суспільні відносини, насамперед політичні, політична система суспільства в цілому, її елементи, форми політичного життя, сфера політичних інтересів, суперечності політичного процесу як у межах країни, так і в регіональному або світовому просторі. Суб'єктом державної політики є кожний соціум, здатний творити політику. Це означає відтворення набутого, усталеного в політиці, виробленого попередніми поколіннями в процесі історичного розвитку досвіду, підтримання реального політичного стану в усій системі його залежностей, закладення в реалії політики імпульсів її майбутнього розвитку, внутрішніх «пружин» політичного руху. Отже, суб'єкт політики є активним за своєю природою. Рушійною силою такої активності, цілеспрямованої політичної діяльності є наявність політичного інтересу. Ступінь активності зумовлений здатністю суб'єкта впливати на поведінку людей (взаємодіяти з іншими суб'єктами політики), підпорядковувати політичні дії виробленим цілям, спричиняти зміни в політичному стані, впливати на політичний процес. Ця здатність визначається як «політична суб'єктність». Здатність суб'єкта політики до творення, організації, управління та іншої діяльності значною мірою зумовлена: 1) суб'єктивними здібностями, що визначають здатність впливати на політичний процес, а саме: знання, вміння діяти, послідовність діяльності,

мотивація, емоційний стан, воля та ін.; 2) об'єктивними можливостями для політичних дій (досягнутий рівень зрілості суб'єкта політики, наявність політичних сил, з якими об'єднується або бореться суб'єкт, їх розгалуженість, зріле політичне середовище та ін.).

Розвиток політичного життя світового співтовариства збагачується завдяки різноманітності суб'єктів політики, їх можна певним чином класифікувати як первинні та вторинні.

1. До первинних суб'єктів політики належать індивіди та соціально-історичні спільноти: світове співтовариство, громадянське суспільство, народи, етнічні й соціальні групи.
2. До вторинних суб'єктів політики належать політичні інституції і політичні організації – держава, партії, громадсько-політичні об'єднання. Отже, вторинні суб'єкти політики є похідними від первинних.

Таким чином, саме держава є головним суб'єктом формування державної політики. Тільки вона може вживати заходів, підпорядкованих стратегічним національним інтересам, мета яких – цілеспрямоване формування громадянського суспільства з розвинутою економічною системою, підтримка розвитку його складових та нівелювання структурних диспропорцій, що неодмінно виникають у процесах формування та розвитку.

1.4. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Правова політика – особливий різновид державної політики, яка, у свою чергу, є одним із видів політики взагалі як родового інтеграційного поняття. Демократичні перетворення в Україні, зокрема в правовій сфері (визнання прав людини і громадянина, формування правової держави; судово-правова реформа; удосконалення законодавства; усвідомлення нової, гуманістичної ролі права; пошук мирних конституційних шляхів вирішення конфліктів), поставили на порядок денний питання про вироблення єдиної загальнонаціональної довгострокової правової політики держави та визначення її основних пріоритетів.

Розробка ефективної правової політики України, обґрунтування концепції правового розвитку на найближчі роки і на перспективу – одне з першочергових завдань сучасної

вітчизняної юридичної науки. Особливого значення проблема набуває з огляду на проведення нині в країні адміністративної реформи, місцевого самоврядування, інших невідкладних заходів. Дуже важливо, щоб усі ці зміни відбувалися в правовому руслі, щоб при цьому використовувалися не вольові і тим більше не силові, а виключно легітимні, законні методи і засоби.

Правову політику можна визначити як комплекс цілей, заходів, завдань, програм, установок, що реалізуються у сфері дії права і за допомогою права.

Мається на увазі сфера відносин, зв'язків та інтересів, які охоплюються поняттям «правовий простір» і об'єктивно потребують регулятивного впорядкування з боку публічної влади.

У практичному плані правова політика являє собою різноманітну діяльність суб'єктів нормотворення, спрямовану на вирішення конкретних завдань, таких як удосконалення юридичної системи, підвищення ефективності правового регулювання, створення нормативно-правової бази реформ; зміцнення законності і правопорядку; боротьба зі злочинністю; забезпечення прав і свобод громадян, посилення їх гарантій; формування належної правосвідомості та правової культури суспільства, законслухняної особистості та ін.

Кінцева мета правової політики – побудова правової держави. Йдеться про правову політику в її статичному і динамічному станах. Але правова політика – це і відносини між її суб'єктами. У будь-якому разі було б неправильно, на наш погляд, визначати правову політику тільки через діяльність, не розглядаючи її концептуальних засад.

Правова політика – це «стратегія і тактика» правового розвитку країни. Йдеться про вироблення єдиної загальнонаціональної політики держави через установлення правових норм, які передбачають дотримання основних принципів і пріоритетів діяльності держави та напрями проведення демократичних реформ.

Правова політика – особлива форма вираження державної політики, засіб юридичної легітимації, закріплення і здійснення політичного курсу країни, волі її офіційних лідерів і владних структур.

Будучи усвідомленою, консолідованою, ця політика втілюється насамперед у законах, кодексах, інших основоположних нормативно-правових актах, спрямованих на

охорону та захист існуючого суспільного ладу, розвиток і вдосконалення суспільних відносин. Правова політика – потужний засіб перетворення суспільства.

Головне завдання української правової політики - правове забезпечення проведених реформ, демократизація суспільного життя, стабільність і правопорядок у країні. Сьогодні з цим завданням вона, на жаль, повною мірою не справляється. Багато важливих законодавчих актів ще не прийнято, хоча потреба в них відчувається надто гостро. Це означає, що відповідні суспільні відносини залишаються неврегульованими, тобто перебувають поза сферою правового регулювання.

На сьогодні поки що не усвідомлені оптимальні можливості юридичної форми в нових умовах. Як відомо, економіка, в тому числі ринкова, є певною системою виробництва, розподілу і споживання матеріальних благ. І весь цей процес так чи інакше унормовується правовими формами, вводиться в прийнятні рамки з метою надання йому стійкого розвитку. Ринком керує не тільки невидима рука економічних інтересів, а й цілком «відчутні» акти законодавства, що визначають загальні правила гри. А це і є правова політика.

Найважливіша *властивість правової політики* – її державно-вольовий характер, владноімперативний зміст. Правова політика тому і називається правовою, що вона, по-перше, ґрунтується на праві і пов'язана правом, по-друге, здійснюється правовими методами; по-третє, охоплює переважно правову сферу діяльності; по-четверте, спирається, коли це необхідно, на примус; по-п'яте, є публічною, офіційною; по-шосте, характеризується нормативно-організаційними засадами.

Методами проведення правової політики є переконання і примус у різних їх формах, проявах і поєднаннях. Обидва ці методи охоплюють широкий арсенал засобів впливу на свідомість та поведінку людей: виховання, покарання, відповідальність (позитивна і негативна), санкції (заохочувальні і негативні), превенцію, заборони, дозволи, юридичну просвіту, запровадження правової культури, підвищення правосвідомості і т. ін. Форми реалізації права (дотримання, виконання, використання і застосування) являють собою за суттю і формою здійснення правової політики. Особливе значення на сучасному етапі набуває правозастосовна політика. Суть її полягає в тому,

що застосування права має бути законним, обґрунтованим, ефективним і справедливим.

Правова політика – це політика, що ґрунтується на праві та зумовлена низкою інших факторів. Водночас саме право в усі часи використовувалося як важливий інструмент політики, засіб владарювання, управління. Під пріоритетами правової політики розуміють першочергові завдання, проблеми, питання, які необхідно негайно вирішувати зараз і в найближчій перспективі. Йдеться про напрями правового розвитку країни, шляхи вдосконалення її юридичної системи. Основними і найбільш загальними пріоритетами сучасної української правової політики є: побудова правової держави та громадянського суспільства; захист прав людини; розробка стратегії (концепції) законотворчості; вдосконалення правозастосовчої, а в більш широкому плані – правовиконавчої практики, механізму правового регулювання; зміцнення законності та правопорядку; правове забезпечення реформ; виховання законослухняної особистості, подолання правового нігілізму тощо.

Визначальними **суб'єктами державної правової політики** є Президент України, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України.

Президент України визначає основні напрями правової політики України, систему найбільш актуальних завдань у галузі правового регулювання. Такі повноваження Президент може здійснювати видаючи укази, які є обов'язковими для виконання, а також шляхом законодавчої ініціативи. Отже, Президент України як глава держави в межах своїх повноважень забезпечує цілеспрямовану діяльність усіх органів державної влади щодо формування й реалізації правової політики України.

Верховна Рада України згідно з Конституцією України є вищим та єдиним органом законодавчої влади в Україні. Саме цей орган найповніше відображає актуальні проблеми держави в системі законотворчості, розробляє та затверджує національні програми розвитку. Ухвалюючи нормативно-правові акти найвищої юридичної сили, Верховна Рада України є одним з основних суб'єктів формування та реалізації правової політики.

Кабінет Міністрів України – основний виконавець правової політики в державі. Саме уряд як вищий орган у системі органів виконавчої влади забезпечує реалізацію єдиної державної правової політики, безперервне та послідовне

виконання законодавства, формує загальнонаціональні програми розвитку України та втілює їх у життя з допомогою притаманних йому механізмів. Кабінет Міністрів України також організовує діяльність інших центральних органів виконавчої влади (міністерств, комітетів) у сфері правової політики.

Таким чином, сьогодні дуже важливо чітко визначити головний (магістральний) напрям і основні орієнтири подальшого правового розвитку країни. Водночас необхідно використовувати і міжнародний досвід – тією мірою, якою він корисний і прийнятний для України, її ментальності.

1.5. МЕХАНІЗМ І МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Державну політику розробляється вищими органами державної влади з урахуванням багатьох обставин та умов за участю інших суб'єктів політики – партій, асоціацій громадянського суспільства, університетів і дослідних центрів, впливових діячів бізнесу, культури, науки та ін. У центрі вироблення політики держави є базові інтереси суспільства, стратегічні потреби відповідного етапу розвитку держави, виражені політичними лідерами та елітами у формі основних принципів і стратегічних цілей, що мають відповідну суспільну підтримку. У процесі вироблення політики виникає проблема адекватності вираження базових інтересів суспільства у відповідній політичній стратегії держави.

Вироблення державної політики – це сукупність стадій, факторів, умов, діяльності суб'єктів політики та груп впливу в процесі вибору стратегічних цілей, а також їх закріплення у відповідних документах (законах, програмах, доктринах тощо). Сучасні вимоги до процесу вироблення державної політики містять низку положень:

- *перспективність*, що включає процес передбачення результатів, яких політика має досягнути, а також урахування майбутніх її ефектів;
- *передбачливість*, коли беруться до уваги фактори, які перебувають поза державним впливом та контролем;
- *дискусійність*, що ставить під сумнів установлені способи розв'язання проблем та сприяє виробленню нових

нестандартних ідей. Процес є відкритим для критики та пропозицій. Ризики визначаються та активно управляються;

- *об'єктивність інформації*, яка передбачає, що поради та рішення в процесі вироблення політики ґрунтуються на об'єктивній доступній інформації з різних джерел і всі значущі особи залучені до цього процесу на ранній стадії формулювання цілей;

- *залученість*, згідно з якою процес вироблення політики розглядається через впливових людей, які прямо чи опосередковано впливають на суспільні процеси;

- *системність*, яка розглядається як процес вироблення політики, що ґрунтується на моральних, етичних і правових факторах політики. Взаємозумовлені цілі та організаційні структури, що необхідні для гарантування їх здійснення, враховуються спочатку;

- *аналіз*, який передбачає, що існуючі та вже вироблені політики, як і нові політичні ініціативи, постійно аналізуються для внесення коректив з метою реалізації в них найбільш ефективного та мінливого;

- *оцінювання*, яке передбачає постійне визначення ефективності політики;

- *дослідження практики*, що ґрунтується на способах і процесах постійного вивчення впровадження політики та процесів її формулювання.

Моделі розроблення державної політики:

- «модель відкритих систем» Ричарда Хоффеберта, що ґрунтується на ідеї «воронки причинності». Процес вироблення політики є послідовним переходом від більш широких та невизначених умов до оформленої правилами поведінки еліт у процесі обговорення політичних цілей і вироблення рішень;

- модель «інституціонального раціонального вибору», розроблена Еліно́р Остро́м, розглядає результат вироблення політик як функцію індивідуальних дій залучених до процесу акторів, на яких впливають два основних види умов: індивідуальні й умови, пов'язані з прийняттям рішень;

- модель «політичних потоків» полягає в описі трьох потоків, що становлять процес вироблення політики. Проблемний потік складається з інформації про реальні проблеми та результати попередньої урядової діяльності. Другий потік – це команда дослідників, консультантів та інших

спеціалістів, які аналізують проблеми інформують альтернативи. Третій потік є політичним, що складається з виборів, діяльності політиків, конкуренції в процесі прийняття законів тощо. Коли ці три потоки об'єднуються, виникає «вікно можливостей» для прийняття відповідних політичних рішень;

- модель «конкуруючих захищаючих коаліцій» є синтезом багатьох ідей, запозичених з інших моделей, в якій наголос робиться на умовах, що визначають зміну політичного курсу та вибір нового;

- модель «дослідження», за якої формування політики починається з нижчих структур державного управління;

- модель «вертикальна», за якої рішення приймаються вищими політичними органами держави, особами, які належать до вищих політичних посад державної служби;

- модель «вертикального залучення» передбачає спонукання до розроблення політики громадян і державних службовців за умови потужного централізованого управління та контролю за цим процесом.

Усі зазначені загальні моделі вироблення політики загалом мають спільний алгоритм прийняття політичних рішень: **інтереси – пріоритети – ризики – цілі – ресурси – рішення.**

Отже, моделі вироблення політики відповідають визначенню певних внутрішніх і зовнішніх умов (історичні, соціально-економічні, інституціональні фактори) для взаємодії конкуруючих у політиці акторів (політичні еліти, органи влади, лобі, політичні партії, асоціації громадянського суспільства, групи тиску тощо).

Теоретичні підходи до вивчення державної політики дають змогу здійснити загальний її аналіз. Основні з них розроблені відповідними школами й розглядають державну політику: *інституціоналізм* – як результат діяльності державних інститутів (парламент, уряд, органи виконавчої влади тощо), які використовують відповідні адміністративні процедури; *концепція політичного процесу* – як результат політичної діяльності, що має фіксовані рівні й етапи (визначення проблем, постановка цілей, формування політики, легітимація політики, її реалізація, оцінка та моніторинг наслідків політики) в процесі розв'язання суспільних проблем; *теорія груп* – як результат групової боротьби, конфлікту між різними групами (фінансово-

промисловими; групами тиску; групами інтересів тощо) в суспільстві, гілках влади для досягнення консенсусу з конкретних питань державної політики; *теорія еліти* – як результат переваги та вибору політичної й адміністративної еліт; *теорія раціоналізму* – як результат діяльності з досягнення оптимальних суспільних цілей шляхом застосування розроблених технологій управління; *теорія поступовості* – як послідовна та поетапна діяльність державної бюрократії, спрямована на повільну зміну внутрішньосистемного становища (наслідком є незначні зміни); *теорія* – як раціональний вибір у конкурентній боротьбі двох чи кількох найбільш впливових у суспільстві гілок влади; *теорія суспільного вибору* – як результат діяльності індивідів на підставі усвідомлення власних інтересів і прийняття відповідних рішень, що мають забезпечити їх відповідною вигодою; *теорія відкритих систем* – бачить державну політику як результат відповіді політичної системи на запити та потреби певних груп (структур, організацій) і факторів зовнішнього середовища.

1.6. МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ОЦІНЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Упровадження державної політики є складним процесом, що об'єднує як політичну, так і адміністративну діяльність. Органи виконавчої влади створюються для виконання відповідних завдань, що так чи інакше пов'язані з розробленням і реалізацією державної політики. **Реалізація державної політики** – це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, у якому беруть участь різні органи державної влади та інститути громадянського суспільства. *Реалізація починається* відразу після ухвалення та легітимзації державної політики або окремої програми і є основним видом діяльності державного апарату. *Метою реалізації* державної політики є практична організація життя громадян, розподіл та перерозподіл ресурсів, підтримання порядку, збереження внутрішнього та зовнішнього миру шляхом соціально-економічного та суспільно-політичного розвитку. *Складовою частиною* здійснення державної політики є визначення механізму її реалізації, що передбачає сукупність засобів, методів і ресурсів, які забезпечать вжиття запланованих заходів

відповідно до поставлених завдань. *Механізм реалізації* державної політики містить комплекс відповідних організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціально-психологічних заходів. Існує *три* методологічних підходи до розв'язання проблеми реалізації державної політики, згідно з якими цей процес розглядається по-різному.

По-перше, реалізація державної політики як лінійного процесу передбачає, що основними організаційними умовами її успішного виконання є:

- зрозумілі цілі діяльності та стандарти виконання функцій;

- забезпеченість необхідними ресурсами (фінансовими, матеріальними, інформаційними, людськими тощо);

- ефективні організаційні структури;

- розроблені правила, процедури та інструкції, що координують і регламентують діяльність організацій та їх відносини із владними структурами;

- розвинуті комунікації та система координації діяльності різних структур, залучених до процесу здійснення політики, в тому числі: виконавчої та законодавчої влад; центральної, регіональної та місцевої влад; мотивованого та кваліфікованого персоналу.

По-друге, реалізацію державної політики розглядають як комплекс дій різних державних структур, що пов'язані з адаптацією всіх учасників (передусім вищих керівників) упродовж усього процесу здійснення політики до умов і завдань, які необхідно вирішувати, умінням узгоджувати власні інтереси та формувати партнерські відносини. Водночас важливого значення набувають інформаційні системи та канали зворотного зв'язку, що дають змогу дізнаватися про події, які відбуваються, а також отримані результати, і на їх підставі регулювати власну діяльність, ґрунтуючись на місії та цілях організації чи індивіда.

По-третє, реалізацію державної політики можна сприймати як діяльність із відповідними правилами (принципами), що є формальними чи неформальними, встановленими на початку або такими, що визначаються учасниками здійснення політики на основі накопиченого досвіду. Дотримання принципів під час розроблення стратегії й

тактики, управління та контролю дає можливість визначити роль кожного учасника та швидше реалізувати цілі організації. Важливе значення має організаційна культура, що існує в організаціях, яка впливає на зміст відносин між учасниками цього процесу.

Оцінювання реалізації державної політики – це сукупність механізмів і методів з вивчення та вимірювання фактичних результатів державної політики або програм, що завершені чи перебувають на стадії реалізації, для їх удосконалення. Головна мета оцінювання полягає в тому, щоб зібрати дані та провести аналіз інформації про кінцеві або проміжні результати, а потім використати їх для вдосконалення політики або підвищення якості рішень, що прийматимуться; визначення результатів і наслідків політики, що проводиться.

Існують різні типи оцінювання державної політики, а також дій учасників, які залучені до цього процесу, на всіх етапах її реалізації. До основних типів оцінок державної політики належать: оцінка процесу реалізації; оцінка результату; оцінка наслідків; оцінка економічної ефективності.

1.7. УЧАСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У ПОЛІТИЧНОМУ ПРОЦЕСІ

Для визначення місця, ролей та функцій державних службовців у політичному процесі передусім необхідно розкрити зміст поняття «політичний процес». У науковій літературі цей термін має кілька значень. У вузькому розумінні термін «політичний процес» означає послідовності дій, що приводять до певного політичного результату (наприклад процес проведення референдуму, бюджетний процес, законотворчий процес, виборчий процес тощо), у широкому – описує динамічну характеристику політичної системи в цілому, яка відображає зміну всіх її станів та стадій розвитку. У нашому випадку термін «політичний процес» використовується в широкому розумінні. Політичний процес – пов'язана послідовність дій суб'єктів політичної системи суспільства, яка починається з народження ідеї (ідей) відносно пріоритетів розвитку суспільства та держави і завершується втіленням цієї ідеї (ідей) на практиці. Правильно визначити місце професійної

діяльності державних службовців у політичному процесі можна з допомогою аналізу його структури.

Зазвичай виокремлюють п'ять етапів політичного процесу. На першому етапі відбувається артикуляція політичних інтересів, тобто оприлюднення індивідуальних або групових поглядів стосовно пріоритетів розвитку суспільства. На другому – здійснюється агрегування політичних інтересів: висловлені на попередньому етапі погляди перетворюються в політичні гасла або політичні програми. Як правило, цю функцію виконують громадсько-політичні діячі, лідери політичних партій, громадсько-політичних об'єднань. В умовах демократичного політичного режиму політичні гасла та програми громадсько-політичних діячів і партій пропонуються під час виборів або референдумів на розсуд народу, щоб заручитися його підтримкою своїх планів. На третьому етапі політичного процесу відбувається вироблення політичного курсу держави – здійснюється підготовка, затвердження й оприлюднення офіційних політичних документів держави, які визначають цілі розвитку країни та шляхи їх реалізації на практиці. Четвертий етап політичного процесу передбачає реалізацію прийнятих рішень – організацію та використання різноманітних ресурсів держави з метою досягнення встановлених цілей розвитку суспільства. На завершальному етапі політичного процесу відбувається контроль і арбітраж, визначаються співвідношення між отриманим результатом і поставленими цілями, масштаби та причини розбіжностей між ними.

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Навчальні питання:

- 2.1. Зміст державної політики. Цикл вироблення політики
- 2.2. Аналіз політики: ідентифікація проблем і питань політики
- 2.3. Середовище державної політики
- 2.4. Державна політика як процес: затрати, результати, впливи та наслідки; цілі й завдання політики
- 2.5. Моніторинг і оцінка результативності, ефективності й економічності державної політики
- 2.6. Інструменти політики, альтернативні варіанти, упровадження

2.1. ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ. ЦИКЛ ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ

Державна політика – напрям дій (або бездія), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем. Зміст державної політики охоплює визначення проблеми, цілей й інструментів вирішення проблеми.

Цілі політики – з'ясування того, що ця політика намагається досягти, які її наміри та спрямування.

Інструменти (знаряддя) політики – це специфічні способи, завдяки яким політика як реакція на проблему втілюється в 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), і процес політики проходить ті самі етапи розв'язання нової проблеми. Послідовність кроків, які необхідно здійснити в процесі аналізу політики, загалом визначається специфікою проблеми й особливостями середовища політики. Проте існують типові підходи до структуризації цього процесу. Процес аналізу державної політики є замкненим циклом.

Типологія державної політики (англ. – typologies of public policy) – сукупність підходів до класифікації типів/видів/напрямів/ стилів суспільної політики (СП) за різними ознаками. Визначення політики як курсу дій відповідних органів влади передбачає класифікацію СП за органом влади, який відповідальний за політику, та за масштабами і сферами проблем, які потребують розв’язання. Якщо взяти до уваги визначення СП за змістовим наповненням (кожна політика як курс дій характеризується проблемою, цілями та інструментами її реалізації), то політика може класифікуватися за ціннісними орієнтирами, за цілями та інструментами. З огляду на характеристики СП через процес її вироблення, коло учасників процесу політики СП також класифікується за періодом часу (горизонтом проектування) та за стилем. З урахуванням зазначених ознак пропонується така класифікація СП.

За територіальним охопленням (масштабами) проблем, що мають бути розв’язані: глобальна політика (СП, 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 всього 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 політика як регіональних органів державного управління, так і органів, що представляють місцеві інтереси); місцева політика. (політика, яка виробляється відповідними органами влади в інтересах певних громад, зокрема політика органів місцевого самоврядування).

З урахуванням державних кордонів країни політика поділяється на внутрішню (та, яка виробляється органами влади при вирішенні питань у межах кордонів країни) і зовнішню (та, що виробляється органами влади держави і спрямована на вирішення проблем, які виходять за межі державних кордонів).

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 та ін.).

За «точкою зору» – з урахуванням того, в інтересах кого вона здійснюється (класифікація СП за першими двома ознаками: за територіальними масштабами і за органом влади, відповідальним за політику, накладається на цю класифікацію політики).

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

За хронологічною ознакою (як правило, ретроспективно): наприклад, політика держави перших років незалежності, політика років перебудови, післявоєнна політика.

За ціннісною орієнтацією СП – підґрунтям цієї класифікації є пріоритетність тих чи інших цінностей, домінування певної ціннісної орієнтації над усіма іншими під час визначення цілей та інструментів політика (наприклад, патерналістська та ліберальна політика).

За «стилем» політики – це досить розмита, хоча й поширена класифікаційна ознака. Стиль СП визначається підходами до розв'язання проблем та взаємовідносинами влади з іншими учасниками процесу політики (зокрема, це ступінь централізації, відкритості процесу вироблення політики).

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 та ін.; зовнішня – на політику торговельну (зовнішньоекономічну) та безпекову (зовнішньої безпеки). Економічну політику можна поділити на макро- і мікроекономічну, а макроекономічну, відповідно, – на фінансову та монетарну. На ієрархію проблем/сфер політики накладається ієрархія цілей і завдань.

За інструментами вироблення політики: наприклад, політика, що використовує ринкову систему, і політика, що її вдосконалює. Назви багатьох напрямів СП містять інструменти/засоби реалізації політики, наприклад, податкова, грошово-кредитна, амортизаційна. Слід зауважити, що характеристики окремих різновидів СП 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.¹

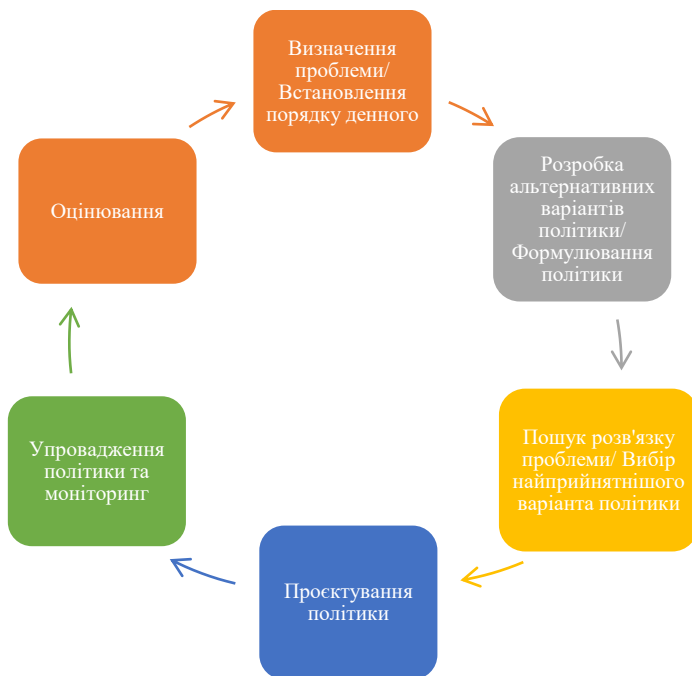


Рис. 1. Цикл вироблення політики

2.2. 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

¹ Державна політика: аналіз та механізми впровадження : конспект лекцій / уклад. : В. П. Садковий, С. М. Домбровська, І. М. Лопатченко, А. В. Антонов Харків : НУЦЗУ, 2019. 65 с.

рекомендацій (порад) щодо найкращого з-поміж можливих курсів дії/бездіяльності 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, щодо оцінювання, моніторингу результатів і наслідків цих дій. Аналіз політики має бути прозорим, відкритим і ґрунтуватися на суспільних цінностях. Замовник аналізу державної політики – орган влади, що є компетентним, зацікавленим і має відповідні ресурси для розв’язання суспільної проблеми. Зокрема в Регламенті Кабінету Міністрів України головним розробником проєкту акта Кабінету Міністрів визначено орган, який здійснює його підготовку. Залежно від часу здійснення аналізу (стосовно моменту ухвалення рішення щодо політики) й змісту відповідних процедур виділяються:

- 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 упровадження рішення щодо політики. Залежно від того, чим оперують аналітики політики при проведенні аналізу – фактами або цінностями, виділяються два аспекти аналізу;

- позитивний («Що відбувається?») – аналіз певної ситуації, фактів за допомогою вимірюваних результатів (зокрема економічний аналіз, прогнози);

- нормативний («Як має бути?») – оцінка бажаності фактів, визначених за допомогою позитивного аналізу, що зазвичай ґрунтується на суспільних цінностях.

Дослідження проблеми здійснюється переважно в межах позитивного аналізу, тоді як визначення цілей і завдань політики – у межах нормативного. Отже, ці два аспекти доповнюють один одного, а послідовність кроків підготовки рекомендацій щодо політики та рішення стосовно політики мають такий вигляд:

- аналіз фактів, зокрема проблеми (позитивний);

- аналіз цінностей, формулювання цілей і завдань (нормативний);

– суспільний вибір (рекомендації щодо рішення та його ухвалення).

Передусім необхідне усвідомлення або визнання самого факту існування проблеми, адже належно сформульована проблема – це наполовину вирішена проблема. **Визначення проблеми** – це пошук ядра соціально-економічних, політичних, культурних та інших аспектів проблеми. У будь-якому суспільстві (незалежно від устрою та форми правління) існує «піраміда» суспільних проблем, притаманна всім суспільствам без винятку. Проблеми здійснюють «рух» від мало- до широковідомих. Завданням фахових аналітиків політики є аналізування проблем до того, як вони стали широковідомими, актуальними і фактично малопридатними для вирішення. Існують такі стадії уваги до проблеми.

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

2. Раптове відкриття – ентузіазм щодо 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 високу вартість, пов’язану з її вирішенням, затухання;

5. Постпроблема – незначна увага громадськості, розробка відповідної програми, малоцікава діяльність інституцій – байдужість.

Суттєвим елементом цього етапу аналізу є вирізнення проблеми з проблемної ситуації сукупності турбот, хвилювань, ознак потрясіння й дискомфорту, які визнаються політиками і громадськістю. Окрема проблема є складником проблемної ситуації, і для перетворення у проблему її слід розглянути стосовно придатності для дій державних інституцій. Важливим є поняття замовника аналізу: його компетенція, повноваження для вирішення проблеми. Аналіз політики – це занурення, заглиблення, «свердління», «буріння» скрізь товщу інформації, фактів, даних до проблеми, придатної для вирішення.

Схематичне зображення співвідношення «проблемна ситуація – проблема» наведено на схемі (проблемна ситуація + проблема).¹



Рис. 2. Співвідношення «проблемна ситуація – проблема»

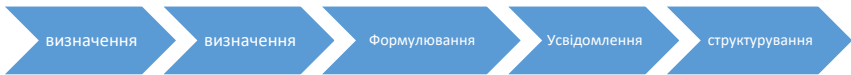


Рис. 3. Процес визнання та визначення (аналіз проблеми)

Усе, що визначається як проблеми, поділяється на дві категорії: 1) перешкоди для здійснення наших бажаних дій або цілей; 2) образу нашому розумінню того, що означає правильне. Стосовно визнання, то факт існування проблеми можна визначити за допомогою трьох складників: 1) зміни загальноприйнятих показників (збільшення кількості кримінальних злочинів, зменшення прожиткового мінімуму тощо); 2) сфокусованої події, яка належить до категорії «непередбачуваних подій», привертає до себе увагу як нездатність державних інституцій ефективно реагувати й передбачити подію, і яка може спричинити дії (офіційні чи неофіційні); 3) нормального зворотного зв'язку під час здійснення програм. Це передусім оцінювання, опитування громадської думки, обрахування витрат тощо. Визначення проблеми у сфері державної політики означає виокремлення суспільних проблем, які потребують владного реагування. Для цього слід переконатися, що:

– проблема стосується значної частини суспільства;

¹ Неділько А. І., Задорожний В. П., Бойко В. В. Публічна політика : навч. посіб. Полтава : ПолтНТУ, 2018. 225 с.

- вона постала внаслідок образи, порушення загальноприйнятих норм, поглядів, звичаїв чи традицій;
- її причиною є чинна державна політика; проблема, придатна для аналізу державної політики;
- ситуація, що спричиняє занепокоєння в суспільстві та потребує реагування влади¹.

2.3. СЕРЕДОВИЩЕ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Політика формується в певному середовищі, найважливішим складником якого є:

1) соціальне середовище: культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальна структура суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії та взаємозв'язку між ними, що 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, які визначають спосіб життя, що існує в суспільстві;

3) економічне середовище (economic environment): економічна система, зміст й активність економічного життя суспільства, зокрема 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, ідеологія, яка переважає, політична культура, нагальні політичні проблеми в певний момент. Це середовище, визначаючи кількість чинників, що можуть змінити процес і продукти політики, обмежує й спрямовує роботу її виробників, яку вони спроможні виконати.

Соціальне середовище. Соціальним середовищем називають сукупність умов життєдіяльності людини (сфери

¹ Державна політика : підручник / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін.]. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

суспільного життя, соціальні інститути, соціальні групи), що впливають на її свідомість і поведінку. Політична, соціальна, духовна сфери цього середовища формують певні очікування щодо поведінки особистості, що перетворюються на цілі, завдання, зміст соціального виховання соціальними інститутами – організованою системою соціальних зв'язків і норм, що поєднує суспільні цінності та процедури. Причому під системою соціальних зв'язків розуміють поєднання ролей і статусів, завдяки яким поведінка особистості в групових процесах здійснюється та утримується в певних межах; під суспільними цінностями – поширені в суспільстві ідеї та цілі; під суспільними процедурами – стандартизовані зразки поведінки в групових процесах.

Сучасне соціальне середовище України має такі *особливості*:

- апатичне ставлення більшості громадян до захисту власних прав і свобод, зумовлене традицією державного патерналізму;
- відсутність значущого демократичного досвіду, наукової концепції та програм соціальних перетворень;
- відсутність кваліфікованої «команди реформаторів», і, як наслідок, збереження в державному управлінні колишньої еліти з авторитарними радянськими установками й стилем роботи;
- завищені очікування населення, і, як наслідок, подальші розчарування;
- відсутність ефективних стимулів до високопродуктивної праці й інтересу до виробничого нагромадження;
- неефективна структура пострадянської економіки, що важко піддається перебудові;
- висока залежність, насамперед енергетична, від інших країн на тлі розриву традиційних економічних зв'язків;
- намагання влади скопіювати ідеальний ринок, на якому вона виконуватиме функції «нічного сторожа», хоча такий ринок існує «лише в підручниках для початківців як необхідне спрощення».

Політичне середовище. Розв'язують соціальні проблеми не лише творці політики. Як свідчить досвід багатьох європейських країн, значну роль у формуванні державної

політики відіграє політичне середовище, зокрема рівень співробітництва між політиками й адміністраторами, центральними та місцевими структурами, підтримка політичних лідерів і, зрештою, виборців, на позицію яких вони орієнтуються. Саме політичне середовище, створюючи певний контекст, визначає, як та чи інша проблема стає предметом державної політики, як відбувається пошук альтернатив політики та в чому полягає їх раціональне зерно, у який спосіб і яким за змістом буде остаточне рішення, яким буде зворотний зв'язок від тих, на кого спрямовано політику. Отже, упровадження державної політики є складним процесом, який об'єднує як політичну, так і адміністративну діяльність. Помилковою є спроба звести його до лише технологічних аспектів.

Політичне середовище об'єднує: форму держави, яку становить сукупність таких показників, як форма державного правління, політичний режим, форма державного устрою; ідеологію – систему поглядів стосовно основних принципів організації суспільства, його цінностей і місця людини в ньому; політичну стабільність, що визначає рівень політичного ризику (можливість конфіскації чи експропріації власності, валютні ризики, тероризм).

Найважливішими аспектами цього елемента політики є форма держави; політичні партії й громадські організації, що впливають на виробників політики; їхня позиція в економічній сфері; форми зв'язку бізнесу й політики; рівень політичних ризиків.

Існує кілька *класифікацій ресурсів*. Зокрема *А. Етціоні* поділяє їх на утилітарні, примусові й нормативні. *Утилітарні ресурси* – це матеріальні та інші соціальні блага, пов'язані з повсякденними інтересами людей. Такі ресурси використовують як для заохочення, так і для покарання. *Примусовими* ресурсами є заходи адміністративного покарання, які використовують 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, сприйняття його вимог.

Поширена також класифікація ресурсів за *найважливішими сферами життєдіяльності*. 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 до підвищення або зниження соціального статусу чи рангу, місця в соціальній стратифікації. Вони частково збігаються з економічними. *Культурно-інформаційні ресурси* – знання та інформація, а також засоби їх отримання й поширення. *Примусові ресурси* – це інститути фізичного примусу та спеціально підготовлені для цього люди. Цей вид ресурсів традиційно вважають найефективнішим джерелом влади, оскільки його використання здатне позбавити людину вищих цінностей – життя, свободи та майна. 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 їх 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 разі 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 їх специфіка як самостійної, зазвичай матеріалізованої ланки моделі державної політики¹.

¹ Новакова О. В., Пашина Н. П. Аналіз державної політики : навч. посіб. Луганськ : СЛУ ім. В. Даля, 2013. 216 с.



Рис. 4. Класифікація ресурсів політики

2.4. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЯК ПРОЦЕС: ЗАТРАТИ, РЕЗУЛЬТАТИ, ВПЛИВИ ТА НАСЛІДКИ; ЦІЛІ Й ЗАВДАННЯ ПОЛІТИКИ

Державна політика як курс дій є процесом, реалізація якого вимагає безперервного втручання органів влади, відповідальних за проведення певного напрямку політики. Процес політики полягає насамперед у вирішенні питань і проблем. Розв'язання кожної проблеми неможливе 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 прямі і безпосередні, які називаються *продуктами (випуском) 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 разі оцінювання діяльності державних установ, коли потрібно з'ясувати, що є продуктом державної установи, що саме вона виробляє.

Продукти політики впливають на зовнішнє середовище – економічні, соціальні, політичні чинники, а середовище справляє зустрічний вплив на продукти політики. Впливи політики можуть бути безпосередніми (прямими) й опосередкованими (непрямими); економічними, політичними, соціальними, фізичними (екологічними); очікуваними та неочікуваними; бажаними й небажаними. *Прямі впливи* безпосередньо пов'язані з цілями певної політики (наприклад, якщо розглядається екологічна політика, то прямими впливами будуть екологічні впливи, а *непрямими* – певні соціальні та політичні впливи).

Бажаність і небажаність впливів аналізуються з огляду на два чинники: по-перше, які вигоди або які витрати/втррати 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 на коротко-, середньострокові й віддалені (довгострокові). Також результати можна розподілити 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 загалом й зменшують вигоди); *передбаченими* – тоді їх можна врахувати під час прийняття рішень, і *непередбаченими*, які не були враховані під час прийняття рішень (це не означає, що їх не можна було врахувати: можливо, неякісно був проведений попередній аналіз імовірних наслідків).

Безпосередній продукт політики та всі істотні впливи формують остаточні результати політики як процесу, хоча поняття «остаточний» є умовним, оскільки наслідки впровадження політики часто породжують нові проблеми, що також потребують розв'язання. Тому інколи варто розглядати окремо проміжні й кінцеві (остаточні) наслідки. Остаточні

результати мають пов'язуватися з досягненням цілей політики, тоді як продукти політики – із її завданнями.

Цілі політики – це те, чого ця політика намагається досягти, які її наміри та спрямування. Під час формулювання цілей слід зважати на цінності, які декларуються в суспільстві (інколи як цінності 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. Зважаючи на цілі, розробляються альтернативні шляхи їх досягнення, які включають сукупність завдань і конкретних заходів, необхідних для розв'язання проблеми, тобто виникає така послідовність заходів:

**суспільні цінності → цілі політики → альтернативні
стратегії досягнення цілей → завдання та заходи для
реалізації стратегій**

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

Цілі → ↓	Результати програми ↑	Показники результатів (кількісні, якісні)	Критерії досягнення цілей
Завдання → ↓	Продукти програми ↑	Показники продуктів (кількісні, якісні)	Критерії виконання завдань
Потреби в ресурсах →	Затрати на ресурси	Показники затрат (кількісні)	–

Рис. 5. Схема програми діяльності Уряду

2.5. МОНІТОРИНГ І ОЦІНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ, ЕФЕКТИВНОСТІ Й ЕКОНОМІЧНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Успішність виконавської діяльності в державному управлінні у розвинених країнах світу найчастіше вимірюється через сукупність показників результативності, ефективності і економічності управління, що відповідає концепції вимірювання виконавської (або адміністративної) діяльності – *performance measurement*.

«Якщо ви не вимірюєте результати, ви не можете відрізнити успіх від невдачі.

Якщо ви не можете побачити успіх, ви не можете його винагородити.

Якщо ви не винагороджуєте успіх, ви, можливо, винагороджуєте невдачу.

Якщо ви не можете побачити успіх, ви не зможете навчитись з нього.

Якщо ви не можете визначити невдачу, ви не можете її виправити.

Якщо ви можете продемонструвати результати, ви зможете завоювати підтримку людей».

(Osborn & Gaebler (1992) Result-Oriented Government).

Для вимірювання та подальшого оцінювання виконання державних програм, заходів державної політики, завдань модернізації державного управління варто подати процес формування й реалізації державної політики у вигляді моделі, де, відповідно до поставлених цілей, формується уявлення про «картину світу», що складеться після вжиття відповідних заходів, як певної сукупності результатів (наслідків), середньо- і довгострокових; ці результати мають бути описані у вигляді значень кількісно вимірюваних і якісних показників (індикаторів). Для їх отримання 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 і якісних показників (індикаторів). Надалі можна розрахувати потреби в ресурсах, передбачених для отримання всіх необхідних продуктів. Взаємозв'язки кроків цього аналітичного процесу на етапах формування й оцінювання державної політики.

Моніторинг – процес спостереження за змінами (прогресом), які досягаються під час певної діяльності чи певних заходів, завдяки чому зацікавлені сторони отримують інформацію про досягнення цілей і завдань політики. Результати моніторингу надають відповідь на запитання: «Чи здійснюється запланована діяльність?», «Чи спостерігається прогрес на шляху досягнення окреслених результатів?». Засобами моніторингу є відповідні показники. Показник – інструмент, що в числовому вигляді описує цільовий стан або зміну, яку заплановано досягти. Він сфокусований на потребах різних груп населення та не характеризує результати виконання заходів, вказує на прогрес або його відсутність у досягненні поставлених цілей. Має бути нейтральним, тобто не містити напряду змін.

СТРУКТУРА ПОКАЗНИКІВ

Одиниця вимірювання	Об'єкт вимірювання	Контекст
Відсоток (%)	фахівців Служби внутрішнього аудиту Міноборони	які взяли участь у тренінгах з питань внутрішнього аудиту
Кількість	працівників медичного персоналу	які пройшли навчання та отримали сертифікати за програмою «Україна – НАТО»
Частка	потреб сил оборони	що забезпечені озброєнням та військовою технікою

Рис. 6. Структура показників як засобів здійснення моніторингу

5 ПОМИЛОК ФОРМУВАННЯ ПОКАЗНИКА



Рис. 7. Помилки під час формування показників реалізації політики

У стратегічному управлінні застосовуються різні показники. Їх використання має відображати особливості реалізації державної політики, давати змогу вести певну аналітичну роботу, на підставі якої ухвалюються управлінські рішення відповідно до обраної стратегії.

Показники – це кількісна та якісна оцінка становища й результатів господарської діяльності, виражена в певних одиницях виміру.

Для відображення управлінських процесів використовують кількісні та якісні показники.



Рис. 8. Кількісні та якісні показники

Вимоги, яким мають відповідати показники:

Достовірність. Чи вимірює індикатор досягнення мети, цілей?

Чутливість. Чи вимірює він зміну у навичках, поведінці, культурі, стану?

Практичність. Чи буде зібрана інформація корисною для прийняття рішень?

Простота. Наскільки легко буде збирати дані?

Надійність. Чи він буде узгодженим протягом тривалого часу?

Економічна виправданість. Чи є у вас ресурси для збору даних?

Важливі правила щодо показників must have

- ▶ Повинен існувати чіткий зв'язок між показником та метою, цілями, результатами та завданнями програми;
- ▶ Їх треба вимірювати регулярно;
- ▶ Необхідно мати незалежних експертів (підрозділ), що збирають показники;
- ▶ Використовуйте лише 100% надійні дані.

Рис. 9. Правила щодо показників

Джерелами даних для показників можуть бути:

1. Державна статистика.
2. Звітність місцевих органів державної виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.
3. Урядові звіти.
4. Результати соціологічних досліджень.
5. Звіти про попередні та проміжні оцінки.
6. Прикладні дослідження.
7. Тексти відповідних державних і регіональних стратегій та програм, що реалізуються на цільовій території.

Таким чином, моніторинг забезпечує стейкхолдера (керівника) інформацією, необхідною для:

- аналізу зазначеної ситуації;
- визначення проблеми та пошуку рішень;
- дотримання плану виконання проєкту;
- вимірювання прогресу у виконанні поставлених задач і формулюванні/перегляді майбутніх цілей та задач;
- прийняття рішень про людські, фінансові та матеріальні ресурси;

- визначення стану досягнення запланованих цілей (очікуваних результатів);
- уточнення чи перегляду переліку робіт і ресурсного забезпечення політики з метою уточнення плану їх виконання або перепланування;
- виміру та уточнення основних показників політики;
- відслідковування змін у значущому середовищі політики, включно з нормативно-правовою базою;
- перевірки стану фінансування програми та ефективності використання коштів;
- підготовки звіту для бенефіціарів.

Оцінювання політики – це аналіз результатів діяльності та/або отриманого ефекту й співвіднесення цих результатів з певними критеріями. За його підсумками робиться висновок про ефективність програми та формулюються рекомендації на майбутнє.

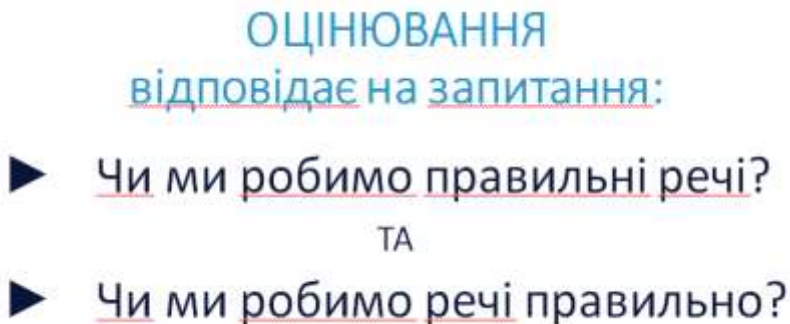


Рис. 10. Питання щодо оцінювання

Форми оцінювання:

Внутрішня оцінка – виконавці проєкту самостійно здійснюють аналіз його результатів.

Зовнішня оцінка – до проведення аналізу результатів проєкту залучають зовнішні організації чи експертів.

МОНІТОРИНГ VS ОЦІНЮВАННЯ



Рис. 11. Моніторинг і оцінювання

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 передбачені/непередбачені 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 завдяки двом групам показників: 1) результативності як співвідношення між фактичними та запланованими значеннями показників результативності; 2) результативності як співвідношення між показниками результатів (наслідків) і продуктів програм, іншими словами, кількості одиниць продукту програми, що забезпечує 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. Якщо затрати продуктів вимірюються в натуральних одиницях, то відповідне співвідношення продукт/затрати називається продуктивністю політики, що є різновидом 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. Оскільки 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 затрачених ресурсів і результатів); *витрати – вигоди* (співвідношення витрат і результатів у грошовому вимірі – вигід).

Аналіз вигід і витрат (cost-benefit analysis) – загальновизнаний метод кількісного аналізу ефективності державної політики, суспільних програм, результатом якого є оцінка чистих суспільних вигід від результатів впровадження програми/проєкту. *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 і окремих груп. *Суспільні витрати* – сумарна грошова оцінка затрат ресурсів на реалізацію програми та витрат, що виникають унаслідок реалізації програми, для суспільства загалом і для окремих груп.

Принципи аналізу ефективності суспільних проєктів і програм:

– урахування інтересів усіх стейкхолдерів програми (на відміну від приватних проєктів);

- урахування цінності часу;
- використання невикривлених (ефективних, «тіньових») цін під час оцінювання затрат і результатів (на відміну від приватних проєктів, де враховано 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, «точки зору» (коло стейкхолдерів, інтереси яких беруться до уваги). 2. Формулювання альтернатив. 3. Підготовка даних про витрати та вигоди з розподілом у часі. 4. Дисконтування вигід і витрат з урахуванням невикривлених цін. 5. Детермінований аналіз. 6. Аналіз чутливості. 7. Аналіз із урахуванням ризиків. 8. Рекомендації для ухвалення рішення. В українському законодавстві в явному вигляді використання методу аналізу вигід і витрат передбачено в разі оцінки ефективності заходів регуляторної політики під час підготовки аналізу впливів регуляторних актів; опосередковано він згадується в принципах формування державних цільових програм і бюджетних програм, коли йдеться про аналіз їх ефективності.¹

2.6. ІНСТРУМЕНТИ ПОЛІТИКИ, АЛЬТЕРНАТИВНІ ВАРІАНТИ, УПРОВАДЖЕННЯ

Інструменти політики – це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему втілюється в життя. Інструменти можна класифікувати зважаючи на рівень залучення влади в разі їх застосування, тобто ступінь обов'язковості їх дії: примусові (регулятори й обмеження поведінки, зумовлені нормативною базою, державні підприємства, державні поставки); змішані (податки та збори, субсидії, інформація й стимули); «добровільні» (частково ринки; родина й комуна).

¹ Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. : НАДУ, 2014. 448 с.

Класифікація інструментів державної політики за рівнем примусу

низький ← рівень примусу → високий (добровільні інструменти) (змішані інструменти) (примусові інструменти)			
Інформування (загальне, цілеспрямоване) Переконання (спонукання, підказка, нормативи) Пропаганда Агітація Реклама Запити (опитування, спеціальні комісії, постійні комісії, суспільні організації) тощо	Витатки Добровільні пожертвування Гранти (внутрішні, зовнішні) Субсидії (прямі, підйомні) Кредити, позички, застави Винагороди Страховання 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 Антимонopolна 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

Варіант політики – це певний набір завдань, інструментів, засобів, заходів політики, реалізація якого дає змогу більш-менш успішно розв’язати суспільну проблему та досягти поставленої мети політики. В аналізі політики варіанти – це взаємовиключні підходи до розв’язання проблем, якщо обрано один варіант, то решту відкидають, тому вони є альтернативами. Інша характеристика альтернативних варіантів – їх сумірність: це означає, що варіанти повинні мати спільну базу для порівняння: або використовувати однакові обсяги ресурсів, або стосуватися однієї й тієї самої території, або потребувати однакового часу для реалізації; кількість сумірних характеристик варіантів може коливатися від однієї до кількох, проте слід пам’ятати, що занадто велика 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 певних 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 починатися з його назви та 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 та 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 такими

п'ятьма універсальними критеріями: 1) результативність; 2) ефективність; 3) справедливість; 4) адміністративна здійсненність; 5) політична здійсненність.

Поняття результативності й ефективності політики були визначені 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 та в який термін?

Адміністративна здійсненність передбачає врахування таких чинників: а) можливість реалізації запропонованого варіанта політики за наявних політичних, соціальних й адміністративних умов; б) достатність персоналу відповідної кваліфікації для його реалізації; в) зацікавленість персоналу у співпраці в реалізації певного варіанта політики; г) достатність фінансових ресурсів; у разі їх відсутності можливість мобілізації коштів інших підрозділів/міністерств; д) наявність необхідних матеріальних ресурсів; е) можливість усе зробити вчасно, з урахуванням нагальності розв'язання проблеми; є) існування відповідної нормативної бази, доцільність прийняття нових нормативно-правових актів¹.

¹ Конспект лекцій з дисципліни «Політика в публічному управлінні» програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти «Магістр» за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» / уклад.: В. Г. Горник, С. О. Кравченко. Київ, 2018. URL: <https://tnu.edu.ua/sites/default/files/normativbasa/pplek.pdf>.

ПРИНЦИПИ ТА ЗАКОНОМІРНОСТІ ФОРМУВАННЯ Й ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ Й АДМІНІСТРУВАННЯ

Навчальні питання:

- 3.1. Закономірності публічного адміністрування
- 3.2. Взаємозв'язок законів, закономірностей і принципів публічного управління
- 3.3. Об'єктивні закони публічного управління
- 3.4. Специфічні закони формування й ефективного функціонування системи публічного управління
- 3.5. Основні загальносистемні принципи публічного управління та їх характеристики
- 3.6. Базові принципи належного урядування
- 3.7. Принципи громадянського суспільства Європейського Союзу

3.1. ЗАКОНОМІРНОСТІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Закономірності стосуються системного відображення й управлінських процесів у соціальних системах, а, відповідно, і в публічному управлінні, зокрема, закономірності процесу управління, цілісності системи, історичності, еквіфінальності, стабільності системи, комунікативності.

Закономірність процесу управління полягає в тому, що вироблення та реалізація управлінських впливів завжди відбувається як спеціальний процес, який є універсальним, тобто, незалежно від суб'єкта й об'єкта управління, містить одну й ту ж послідовність певних видів діяльності, які називають загальними функціями публічного управління. Такими функціями переважно вважаються планування, організація, мотивація та контроль.

Закономірність цілісності системи полягає у виникненні в системі нових інтегративних якостей, які не властиві елементам, що утворюють цю систему. Ця закономірність зумовлена тим, що властивості системи залежать не лише від властивостей її елементів, а й від зв'язків між ними. Отже, дві

системи, що містять тотожні елементи, можуть бути несхожими за властивостями завдяки відмінності зв'язків між елементами. Закономірність цілісності виразно виявляється для ієрархічних систем у тому, що на кожному рівні ієрархії виникають властивості, що не можуть бути виведені як сума властивостей елементів цього рівня.

Закономірність історичності виявляється в тому, що будь-яка соціальна система не тільки функціонує, а й розвивається, проходячи етапи становлення, розквіту, занепаду та розпаду або перетворення. Отже, слід чітко розуміти, на якому етапі знаходиться певна підсистема суспільства або суспільство загалом, та враховувати особливості цього етапу під час прийняття й реалізації управлінських рішень у публічному управлінні.

Закономірність еквіфінальності виявляється в здатності відкритих соціальних систем, до яких належить і держава, досягти певного стану, що не залежить від вихідних умов і визначається виключно параметрами системи. Ця закономірність обґрунтовує можливість вибору для держави таких перспективних цілей, що не мають на вказаний момент необхідного ресурсного підґрунтя та необхідних умов досягнення, але можуть їх мати внаслідок відповідних управлінських зусиль. Відповідно до закономірності стабільності системи, така стабільність пов'язана зворотним відношенням зі складністю системи, тому зменшення кількості та різноманітності як елементів, так і зв'язків між елементами системи, збільшує її стабільність.

Закономірність комунікативності передбачає, що соціальна система, зокрема держава або будь-яка інша організація, не ізольована від навколишнього середовища і пов'язана з ним множиною комунікацій, які слід враховувати в процесах публічного управління.¹

Закономірності публічного адміністрування – *здатність об'єкта, процесу або системи публічного управління відповідати певним законам; це забезпечує відповідність між змінами та наслідками, тобто зумовлює формування причинно-*

¹ Кравченко С. О. Основи публічного управління : конспект лекцій. Київ, 2018. С. 22–24. URL: <https://tnu.edu.ua/sites/default/files/normativbasa/osnpulek.pdf>.

наслідкових зв'язків, коли за одних і тих самих обставин зміни системи будуть відбуватися визначеним чином, коли існування одних і тих самих причин викликатиме однакові наслідки, враховує обставини реальної діяльності, тому переважно вони набувають характеру загальних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до того ідеального зразка, що змодельований у теорії управління.¹

3.2. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЗАКОНІВ, ЗАКОНОМІРНОСТЕЙ І ПРИНЦИПІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Головними складовими системи наукових знань про публічне управління є *закони, закономірності та принципи*. Важливість їх розуміння та врахування у практиці зумовлені тим, що в іншому разі публічне управління не може бути дієвим й ефективним, оскільки суперечить об'єктивно існуючим, стійким, необхідним взаємозв'язкам між управлінськими явищами.

У роботах учених описано низку законів, закономірностей і принципів, що мають фундаментальне значення для управлінської діяльності. Розглянувши у п. 1 закономірності, окреслимо *базові закони*. До них належать передусім закони необхідної різноманітності, пропорційності суб'єкта й об'єкта управління, поєднання централізації та децентралізації.

Відповідно до *закону необхідної різноманітності*, для створення системи, що здатна розв'язати проблему з певним ступенем різноманітності, необхідно, щоб ця система мала не менший ступінь різноманітності. Відповідно до цього, зазначимо, що для створення системи публічного управління, здатної ефективно управляти певними суспільними сферами, галузями, видами діяльності, необхідно, щоб ця система мала не меншу різноманітність, ніж ці сфери, галузі, види діяльності. Можливі два основні підходи до досягнення такого стану. Перший спосіб полягає у *збільшенні різноманітності системи*

¹ Драгомирецька Н. М. Закономірності публічного адміністрування. Публічне управління : термін. слов. URL: http://e-pidruchniki.com/content/1138_Zakonomirnosti_pyblichnogo_administryvannya.html.

публічного управління шляхом ускладнення управлінської системи, утворення нових ієрархічних рівнів, удосконалення розподілу функцій і повноважень за рівнями управління, підвищення професійності управлінських кадрів, наукового та інформаційно-аналітичного супроводу управлінської діяльності тощо. Другий спосіб передбачає зменшення різноманітності, з якою доводиться мати справу системі публічного управління, шляхом обмеження її втручання у різні сфери та галузі суспільної діяльності за принципом достатності. Одночасно держава має активно сприяти розвитку різних механізмів самоуправління, наприклад, місцевого самоврядування, якому передаються управлінські функції та повноваження.

Закон пропорційності суб'єкта і об'єкта управління передбачає раціональну відповідність між елементами всередині керуючої та керованої підсистем, спроможність суб'єкта управління за своїм потенціалом та організаційно-технічним забезпеченням оперативно виконувати функціональні завдання, враховуючи зміни у стані об'єкта управління.

Закон поєднання централізації та децентралізації полягає у доцільній відповідності функціональної відповідальності різних рівнів управління потребам суспільства, централізації як безперервній, постійно діючій та достатньо стійкій підлеглий кожної ланки вищим органам управління, та децентралізації як самостійності у підходах до управління з урахуванням багатоманітності місцевих особливостей при збереженні єдності в основному, суттєвому.

Закони та закономірності управління відображають найбільш важливі, необхідні, сталі та повторювані зв'язки явищ і процесів, які допомагають розкрити їх природу, сутність та внутрішній зміст. Закони та закономірності соціального управління розглядаються нерідко як одне поняття, зважаючи на те, що між ними є багато спільного:

по-перше, вони носять об'єктивний характер;

по-друге, формулюються на підставі розкриття відносин як між суб'єктом і об'єктом управління, так і внутрішніх, притаманних кожному з них, а також зв'язків із зовнішнім середовищем.

Водночас між законами та закономірностями управління є й риси, які розрізняють їх. Законам характерний вищий рівень абстрагування від реальної дійсності, тобто безпосередньо

самого явища, вони мають більш загальний вигляд і визначають орієнтацію розвитку будь-яких видів соціального управління, головним з яких є публічне управління. Закономірності управління більшою мірою враховують обставини реальної діяльності, тому частіше всього вони набувають характеру об'єктивно зумовлених загальних позитивних тенденцій або рекомендацій щодо вибору обґрунтованих дій чи поведінки, які можуть наблизити практику управлінської діяльності до того «ідеального зразка», що відображений законами управління. У теорії управління розглядають загальні та специфічні закономірності, локальні й системні, комплексні та аспекtnі тощо. Єдність системи управління. Стійкість внутрішніх зв'язків системи в разі зміни стану зовнішнього середовища, тобто такі зв'язки між елементами системи, які зберігають її цілісність протягом тривалих періодів зміни стану системи. *Найважливіше значення мають такі вияви єдності системи: принципів управління для всіх ланок і ступенів системи управління; організаційних форм елементів системи; основних функцій управління; методів управління; складу та послідовності етапів процесу управління, його ознак (безперервності, періодичності, узгодженості)*¹.

Вивчення як зазначених, так й інших законів і закономірностей, є підґрунтям для формулювання базових *принципів публічного управління*, під якими розуміються *вихідні, найбільш загальні положення, що покладаються в основу теорії та практики публічного управління*.

Науковці визначили велику кількість управлінських принципів, тому знати й дотримуватися всіх їх практично неможливо. Отже, для людини, яка приймає рішення, важливо дотримуватися передусім сукупності принципів, що обов'язкові для зазначеної ситуації, а інші використовувати лише в разі потреби. Водночас доречно керуватися принципом «*бритви Оккама*», згідно з яким не потрібно примножувати принципи без необхідності. Тому далі запропоновано перелік деяких базових принципів публічного управління, що мають

¹ Нагаєв В. М. Публічне адміністрування : навч. посіб. Харків : ХНАУ, 2018. С. 48–49.

універсальне значення для управлінської діяльності на всіх рівнях та в усіх галузях публічного управління.

Принцип об'єктивності публічного управління зумовлює необхідність враховувати в усіх управлінських процесах реальний стан суспільства, можливості та закономірності його розвитку.

Принцип випередження, що означає формування такого стану системи публічного управління, у якому вона не просто реагує на суспільні проблеми в кризовому режимі, а прогнозує та попереджає їх виникнення.

Принцип універсальності управління полягає в тому, що цикл і загальні функції управління є однаковими як для публічного управління, так і для інших видів суспільного управління. Отже, під час вирішення проблем державного управління можна використовувати напрацювання різних теорій управління, зокрема менеджменту, соціального управління тощо.

Принцип зворотного зв'язку, застосування якого передбачає аналіз розвитку ситуації та коригування процесу управління за допомогою функції контролю з метою досягнення визначених цілей.

Принцип ресурсозбереження передбачає розв'язання управлінських проблем за мінімальних витрат наявних ресурсів, зокрема людських, інформаційних, фінансових, матеріально-технічних, часу тощо.

Принцип оптимальності, що означає пошук управлінських рішень та дій, які є найкращими з можливих за певними критеріями в конкретних умовах. Для публічного управління оптимальність, як правило, полягає в мінімізації ресурсних витрат у разі досягнення бажаних результатів або в досягненні найкращих результатів як у кількісному, так і в якісному вимірі, при фіксованих ресурсних витратах.

Принцип релевантності інформації зумовлює необхідність відокремлення релевантної інформації, що стосується конкретної проблеми, від всієї іншої, оскільки просте збільшення кількості інформації не підвищує якості управлінських рішень.

Принцип обмеження цілей передбачає звуження кола проблем, що вирішуються, за рахунок кращого їх розуміння та якісного вирішення. Він орієнтує на досягнення найбільшої

ефективності в деякій обмеженій області, і тільки потім – на перехід до розв’язання ширшого кола проблем.

Принцип Парето полягає у важливості небагатьох та маловажливості багатьох, а стосовно розв’язання управлінських проблем визначає, що в будь-якій діяльності відносно невелика частина зусиль дає основну частину результатів, з усього комплексу чинників, що формують певну ситуацію, її характеристики переважно визначаються відносно небагатьма чинниками тощо.

Принцип невизначеності означає, що розв’язання проблем публічного управління завжди відбувається в умовах невизначеності внаслідок неповноти і недостовірності інформації, різноманітності та неповної передбачуваності чинників, що впливають на управлінські ситуації, насамперед людського чинника.

Принцип відповідності завдань і засобів їх виконання виникає з ситуаційного підходу та відображає необхідність використання найефективніших засобів, насамперед методів і технологій, залежно від типів поставлених управлінських завдань.

Принцип «стратегія визначає структуру» (сформульовано А.Чандлером) передбачає, що проєктування структури має здійснюватися так, щоб забезпечити реалізацію стратегії. Більш детально це означає дотримання логічної послідовності: цілі —> функції —> структура¹.

3.3. ОБ’ЄКТИВНІ ЗАКОНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Об’єктивні закони публічного управління – це **загальні, інформаційні за природою закони соціального управління**. У сукупності вони утворюють первинний об’єктивний фактор інституції публічного управління як об’єктивну основу².

¹ Кравченко С. О. Основи публічного управління : конспект лекцій. Київ, 2018. С. 25–26. URL: <https://tnu.edu.ua/sites/default/files/normativbasa/osnpulek.pdf>.

² Шатило О. А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»). Житомир : ЖДТУ, 2014. С. 7.

Загальний закон соціального управління –

залежність управляючого впливу від стану системи та зовнішнього середовища.

Закон необхідності посилення регулювання й управління суспільними процесами –

зростаюча різноманітність суспільного життя та державних інституцій, їх діяльності зумовлює необхідність посилення регулювання й управління суспільними процесами.

Закон «необхідного багатоманіття» –

визначає об'єктивні можливості управляючого впливу на суспільство, тенденцією якого є зростаюче багатоманіття суспільного життя.

Закон розмежування центрів влади й управління –

доцільність поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову.

Закон централізації та децентралізації влади –

для публічної влади й управління ієрархічна структура організації є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття та функціонування.

Закон системності організації публічного адміністрування –

передбачає єдність основних функцій управління, єдність рівнів публічного управління, єдність загальної та окремих систем публічного управління.

Закон саморозвитку системи публічного адміністрування –

передбачає перебудування державних структур влади й управління відповідно до потреб політичної та суспільної раціональності.

3.4. СПЕЦИФІЧНІ ЗАКОНИ ФОРМУВАННЯ Й ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Крім розглянутих об'єктивних законів, на нашу думку, доцільно ознайомитися ще з низкою специфічних законів, які також впливають на формування й ефективність функціонування системи публічного управління¹.

Сутність основних закономірностей публічного управління²

Специфічний закон	Сутність
Трансформації	Кожна система, перебуваючи у відносинах і зв'язках із середовищем, схильна до всюди проникного впливу середовища та всюди впливає на об'єкти середовища, спричиняючи зміну власного стану й об'єктів середовища
Безперервності відносин і зв'язків	Відносини і зв'язки системи як життєво зумовлені елементи організації їх життєдіяльності, абсолютно матеріальні за природою, безперервні так само, як час і простір у формах існування матерії
Поділу (диференціації) праці	Жива праця в соціально-економічній системі розподілена між її учасниками. Об'ємність і різноманітність праці й обмеженість можливостей індивідів зумовлює об'єктивну потребу в поділі праці

¹ Міненко М. А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.; Дзюндзюк В. Б. Предметна сфера науки державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 1 (39). С. 3–7.

² Там само.

Інтеграції	Усі відносини в системі підсумовуються, утворюючи системну множину відносин, регульовану з єдиного центру системи. Діяльність системи, тобто множина відносин, завжди інтеграційна, оскільки інакше не реалізується
Відносності	Властивості та відносини системи абсолютно відповідають реальним лише в конкретний момент. Оскільки кількісно виміряти їх у конкретний момент практично неможливо, їх вимірювані значення завжди зміщені в реальному часі на величину запізнення та відносні в характеристиці відображення системи
Закон пріоритетів	В умовах недосяжності істинності емпіричного знання об'єктивною властивістю відносин соціально-економічної системи стає їх пріоритетність у процесах розвитку
Паритетності	Взаємовідносини систем можуть бути безконфліктними тільки за умови рівності початкових обмежень і вірогідності результатів відносин для обох або для всіх сторін, що беруть участь у цьому процесі
Гармонізації	Кожна система під впливом середовища прагне до всебічного, адекватного середовища, збалансованого саморозвитку в раціональному співвідношенні сильних та слабких властивостей
Еволюційної валідності	Кожна система зобов'язана існуванням попереднім поколінням систем. Кожна людина або суспільство загалом може функціонувати в результаті життєдіяльності системи, що породила їх і є складовою їх зовнішнього середовища

Аналогії	Сутність властивостей системності, а отже, організованості, що спостерігаються в об'єктах різної природи (матеріальних, енергетичних, інтелектуальних), аналогічна, оскільки різноманітність форм існування матерії не виключає їх взаємозв'язку та взаємозумовленості
Еклектичності (різностильність поглядів, думок, ідей та ін.)	Властивість системності як основа керуваності не первинна, а походить від еклектичності науки публічного управління і в процесі відтворення знання постійно залежить від еклектики (механічне безпринципне поєднання різнорідних, несумісних, іноді протилежних поглядів, теорій, ідейних напрямів, художніх стилів тощо)
Дискретності (перервності)	Управлінська інформація, а отже, управління дискретні за природою, як і ентропія енергії (міра невизначеності стану або поведінки системи в конкретних умовах)
Циклічності	Розвиток процесів діяльності, як і відтворюваність науки публічного управління, зумовлений їх циклічністю як засобом самозабезпечення систем у природі
Технологічності праці	Жодну діяльність соціум не може здійснити в безладній послідовності. Внесення визначеності до послідовності дій додає їй властивість результативності, тобто корисності результату, що досягається, а отже, ефективності
Збереження та перетворення енергії живої праці	Жива праця як вид енергії не зникає, а перетворюється з одного виду на інший

Розглянуті об'єктивні та специфічні закони не можна зараховувати до тих, за допомогою яких формують і забезпечують ефективність функціонування лише механізму публічного управління. Проте враховуючи, що політекономія, економіка, соціологія, політологія, державне управління – наукові сфери, де також діють ці закони, створюють базові засади публічного управління, їх трансформація в розглядуваному випадку очевидна. Крім того, дія та вияв саме цих законів на систему публічного впливу, її підсистем й елементів на суспільство беззаперечні щодо необхідного порядку та тісного зв'язку явищ і властивостей, що підтверджується позитивною практикою публічного управління.

3.5. ОСНОВНІ ЗАГАЛЬНОСИСТЕМНІ ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ ХАРАКТЕРИСТИКИ

Принцип публічності державного управління. Відтворює демократичну, правову державність і забезпечує зв'язок публічного управління із суспільством та громадянами. Цей принцип подібний до принципу гласності та врахування суспільної думки. Проте він ширший від останнього за обсягом відтворюваних явищ, адже містить: доступність публічного управління для громадян, що пов'язано з їх правом вибору складу відповідних органів і участі в їх діяльності; відкритість функціонування органів публічної влади та місцевого самоврядування; суспільний контроль, зокрема, через ЗМІ, за основними публічними управлінськими процесами; судовий контроль за дотриманням у процесах публічного управління конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян.

Принцип системного підходу. Передбачає необхідність відповідності мети керуючого публічного суб'єкта цілям складових об'єкта управління і перетворення першої на загальну мету системи. Об'єкт управління стає керованим, якщо загальна мета не лише проголошується в політичній стратегії, а й адекватно сприймається соціально вагомими прошарками суспільства і реалізується суб'єктами публічного управління. Це фундаментальний принцип організації публічного управління як системи, що забезпечує її функціонування та розвиток. Часто принцип системного підходу ототожнюють з комплексним

підходом в управлінні. Насправді останній становить лише грань, хоча й суттєву, принципу системності.

Принцип централізму на демократичних засадах. Створює умови для поєднання системи публічного управління в єдине ціле. До основних вимог його реалізації належать такі:

- концентрація влади та управлінських повноважень, делегованих суспільством центральним органам влади, повинна перебувати в межах компетенцій, визначених законодавством;

- децентралізація влади у формі делегування необхідних для управління об'єктами повноважень згори вниз, які становлять предмети компетенції органів регіонального та місцевого рівнів системи; їх самостійність у межах власної компетенції та відповідних рівнів відповідальності;

- формування і діяльність територіальних та міжрегіональних організацій, які вирішують за дорученням центру чи низки регіонів комплексні проблеми, що стосуються інтересів відповідних товариств. Ця ієрархічна структура взаємозв'язків суб'єктів публічного управління забезпечується відповідним розподілом ресурсів і політичних засобів та адміністративним впливом.

Принцип поєднання централізації та децентралізації. Передбачає належне співвідношення централізації публічних повноважень з делегуванням їх на місцевий рівень. Залежно від сфери, де здійснюється публічне управління (економіка, національна безпека), ступінь прояву відрізнятиметься. Водночас децентралізація не означає повної відсутності держави в тій чи іншій сфері життя.

Принцип поєднання єдиноначальності та колегіальності. Зводиться до використання переваг як єдиноначальності (оперативність, персональна відповідальність), так і колегіальності (можливість залучення фахівців, виваженість рішення). Єдиноначальність характеризується наділенням значними службовими повноваженнями в поєднанні з персональною відповідальністю керівника органу публічної влади за результати діяльності керованого ним органу. Колегіальність зводиться до необхідності розумного використання переваг колективного обговорення прийняття рішення, коли фахівці з різних питань залучаються до процесу

підготовки проєкту рішення. Це досягається внаслідок створення колегій, рад чи нарад при органах публічного управління із залученням галузевих фахівців і представників громадських об'єднань.

Принцип галузевого управління. Забезпечує органічне поєднання однорідних за характером діяльності об'єктів управління у сфері однієї галузі (наприклад, транспорт, освіта, медицина, національна безпека). Для системи галузі, як правило, характерні наявність провідного (центрального) органу виконавчої влади та підпорядковані йому державні органи (підприємства, організації), що здійснюють публічне управління у відповідній сфері суспільного життя.

Принцип міжгалузевого (функціонального) управління. Передбачає створення спеціального органу публічного управління, якому можуть бути передані деякі повноваження з управління підприємствами, установами та організаціями незалежно від їх галузевого підпорядкування. Йдеться про основну відмінність міжгалузевого принципу, яка зводиться до публічного управління (або точніше забезпечення реалізації державної політики) щодо певної функції (наприклад, національної безпеки, охорони законності та правопорядку, збирання податківців).

Принцип територіального управління. Полягає в тому, що органи публічного управління здійснюють діяльність на чітко визначеній території. Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади (міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом) мають владні повноваження на всій території України, обласні державні адміністрації – на території відповідної області, районні – на території району.

Принцип єдності галузевого та територіального управління. Зауважує, що галузевий підхід в управлінні як вияв централізму невіддільний від територіального втілення горизонтальної демократії. У цьому зв'язку слід говорити про єдність галузевого та територіального управління щодо одного з ключових принципів публічного управління.

Принципи прийняття публічних рішень. Зумовлені основними функціями управління і визначають зміст та

структуру процесу прийняття публічних рішень. Зокрема, до основних принципів прийняття публічних рішень належать такі:

- поетапного процесу прийняття публічних рішень;
- єдності цілей, спрямувань, завдань, методів та засобів управлінської діяльності;
- необхідності дотримання встановлених норм і єдиних процедур прийняття публічних рішень;
- поєднання колективного обговорення та прийняття публічних рішень з єдиноначальною відповідальністю керівника. Універсальних, однакових для всіх країн і режимів систем публічного управління не існує. Саме тому деякі загальні принципи в кожній системі набирають конкретного змісту та форми реалізації. Крім того, кожна система створює підґрунтя для появи персоніфікованих принципів, адекватних змісту її цілей, характеру функцій та особливостей сутності й поведінки суб'єктів і об'єктів публічного управління¹.

3.6. БАЗОВІ ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО УРЯДУВАННЯ

З огляду на євроінтеграційний вектор розвитку України, доцільно також визначити *базові принципи* належного урядування, на яких ґрунтуються сучасні системи публічного управління країн ЄС, зокрема:

- верховенство права – закріплення в законодавстві прав і свобод людини, їх захист і підтримка в практиці публічного управління;
- участь громадян – широка участь громадян у публічному управлінні;
- прозорість – забезпечення громадянам доступу до повної, крім вузького переліку винятків, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про управлінські процеси та інститути;
- чутливість – чутливість інститутів і процесів управління до потреб і прагнень громадян, намагання служити всім заінтересованим сторонам;

¹ Міненко М. А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.; Дзюндзюк В. Б. Предметна сфера науки державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2011. № 1 (39). С. 3–7.

– орієнтація на згоду – спрямованість на досягнення згоди між усіма заінтересованими суспільними групами під час прийняття управлінських рішень;

– ефективність і результативність – одержання результатів, що забезпечують досягнення поставлених цілей, у разі найкращого використання ресурсів;

– справедливість – надання всім громадянам можливостей покращувати або підтримувати свій добробут;

– підзвітність – підзвітність осіб, які приймають управлінські рішення, перед громадськістю та заінтересованими інституціями;

– стратегічне бачення – наявність національної стратегії розвитку, що є предметом суспільної згоди, та розуміння шляхів її реалізації з урахуванням умов даної країни¹.

3.7. ПРИНЦИПИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Передумовами становлення інституту публічного управління зарубіжних країн у сучасному розумінні є розвиток класичних уявлень про демократію й верховенство права, що стали базою для формування концепцій належного управління (good administration) та належного урядування (good governance), які нині є орієнтиром державно-правових реформ більшості країн². Основні принципи концепції належного управління систематизовано й описано в базових положеннях програми SIGMA «Європейські принципи державного управління»³.

¹ Кравченко С. О. Основи публічного управління : конспект лекцій. Київ, 2018. С. 25–26. URL: <https://tnu.edu.ua/sites/default/files/normativbasa/osnpulek.pdf>.

² Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : ХарПІ НАДУ, 2011. 306 с.

³ Україна: Оцінювання системи урядування. SIGMA. Київ : Центр сприяння інституційн. розвитку держ. служби, 2007. 352 с.

Основні принципи концепції належного управління (good administration)	верховенства права
	процедурної справедливості
	своєчасності
	відкритості та прозорості
	децентралізації
	деконцентрації владних повноважень
	підзвітності органів державного управління судовим органам і вишим адміністраціям
	продуктивності у використанні державних ресурсів і ефективності впровадження державної політики
	субсидіарності
	пропорційності
	виокремленої компетентності

Рис. 12. Основні принципи концепції належного управління згідно з програмою SIGMA «Європейські принципи державного управління»¹

Розглянемо їх докладніше.

Принцип верховенства права. Полягає в тому, що органи публічного управління повинні виконувати покладені на них функції та зобов'язання відповідно до законодавства за чіткої ієрархії законів і правил, дотримання яких контролюють незалежні суди. Застосування принципу верховенства права пов'язано з поняттям правової компетенції, тобто органи публічної влади можуть приймати рішення тільки з питань, які перебувають в їх юрисдикції. Принцип верховенства права не заперечує можливості прояву адміністративної волі (свободи дій), адже вона виражається тоді, коли в межах закону особи, які приймають рішення, мають можливість вибирати. Офіційно публічні органи мають право самостійно приймати рішення за умови, що ці рішення будуть корисні для суспільства та можуть подаватись як певні рекомендації або обмеження².

¹ Україна: Оцінювання системи врядування. SIGMA. Київ : Центр сприяння інституційн. розвитку держ. служби, 2007. 352 с.

² Конституційні акти Європейського Союзу (в ред. Лісабонського договору) / за заг. ред. Г. Друзденка. Київ : K.I.C., 2010. С. 35.

Принцип процедурної справедливості. Цей принцип передбачає, що процедури повинні гарантувати неупереджене застосування закону та відповідати суспільним цінностям (наприклад, повага до людини, її гідності), тобто нормативні акти повинні однаковою мірою бути застосовні до всіх громадян і не допускати жодних дій, що порушуватимуть їх права, свободи¹.

Принцип своєчасності. Цей принцип важливий для забезпечення ефективної діяльності публічних адміністрацій. Затримання з прийняттям необхідних управлінських рішень або здійсненням адміністративних дій може ускладнити (або навіть унеможливити) реалізацію державної політики. Багато в чому це зумовлюється нестачею ресурсів, але частіше асоціюється з неефективною діяльністю державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування. З огляду на це професійність є основною вимогою до працівників органів влади. Вона базується на поняттях неупередженості та професійної незалежності, що виявляються в послідовному прийнятті рішень і дій винятково на правових засадах, що виражається у прийнятті однакових рішень та застосуванні впливу в однакових умовах щодо різних осіб².

Принцип відкритості та прозорості. Передбачає відкритість управління для зовнішніх перевірок; до того ж прозорість характеризує доступність інформації про внутрішню діяльність органів влади (застосовується в більшості європейських країн з 60-х років минулого століття). Сутність принципу відкритості та прозорості полягає в такому:³

— дає змогу кожному громадянину знати механізми прийняття управлінських рішень і створює умови органам нагляду для проведення зовнішніх перевірок;

¹ Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : ХарРІ НАДУ, 2011. 306 с.

² Там само.

³ Вовк Т., Водянніков О., Коноваленко І. Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів). Харків : Консум, 2004. С. 15–16.

– забезпечує обов’язковість чіткого контролю за дотриманням верховенства права, рівності всіх громадян перед законом і є необхідною умовою діяльності службовців на всіх рівнях управління;

– обстоює інтереси суспільства шляхом підвищення ефективності управління і посилення боротьби з корупцією;

– становить важливий інструмент захисту основної конституційної норми, згідно з якою «людина – основна цінність суспільства» і «джерело влади». При цьому відкритість влади поєднує три основних елементи:

– прозорість (transparency), іншими словами, перебування під публічним контролем;

– доступність (accessibility) кожному в будь-який час і всюди;

– чутливість до нових ідей і вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness). Водночас поняття «відкритість» має ширше значення, ніж широковживаний термін «прозорість».

Відкритість передбачає ще два аспекти – «доступність» та «чутливе реагування», що так само є характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю¹. Принцип децентралізації. Згідно з європейською державно-правовою доктриною цей принцип ґрунтується на тому, що децентралізовані органи не повинні підпорядковуватися ні один одному, ні центральній владі. Вони діють від власного імені у встановлених законодавством межах, водночас самостійно відповідають за власні дії. Центральні органи влади контролюють децентралізовані органи тільки щодо способів і механізмів, за допомогою яких ці органи здійснюють діяльність².

Принцип деконцентрації владних повноважень. Цей принцип полягає в передаванні частини владних повноважень підпорядкованим структурам, залишаючи за собою всю повноту

¹ Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : ХарПІ НАДУ, 2011. 306 с.

² Лавренчук А. О. Децентралізація влади як напрямок реформи державного управління в контексті інтеграції України до Європейського Союзу. *Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз* : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 29 трав. 2002 р.) : у 2 т. Київ : УАДУ, 2002. Т. 1. С. 109.

відповідальності. Отже, деконцентрація забезпечує спеціалізацію і є технічним механізмом управління з підвищення ефективності¹.

Принцип підзвітності органів державного управління судовим органам і вищим адміністраціям. Передбачає, що кожний орган управління чи посадова особа відповідальні за власні дії перед іншими адміністративними, законодавчими або судовими органами, постійно звітує перед ними. Особливість звітності полягає в тому, що процеси збирання, опрацювання, узагальнення інформації та підготовки документів відбуваються шляхом виконання складних формалізованих процедур, які конкретизують правила реалізації повноважень органами управління, розкривають послідовність їх дій і операцій, що зумовлює необхідність постійного моніторингу, перевірок та нагляду за діями посадових осіб. Принцип підзвітності сприяє вдосконаленню процесу прийняття управлінських рішень, гарантує законність і правову стабільність публічного управління².

Принцип продуктивності використання державних ресурсів і ефективності впровадження державної політики. Цей принцип передбачає необхідність підтримання співвідношення задіяних ресурсів та отриманих результатів, забезпечення розв'язання суспільних проблем і досягнення цілей публічними адміністраціями. Принцип потребує здійснення систематичного аналізу та оцінювання державної політики, дає змогу визначити ефективність впровадження державної політики органами влади³.

Основними принципами формування компетенції органів кожного рівня з орієнтацією на максимальну ефективність виконання певних функцій і завдань є принципи субсидіарності та пропорційності. Вони ґрунтуються на тому, що кожний вищий рівень управління може втручатись у дії нижчого лише

¹ Лавренчук А. О. Децентралізація влади як напрямок реформи державного управління в контексті інтеграції України до Європейського Союзу. *Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз* : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 29 трав. 2002 р.) : у 2 т. Київ : УАДУ, 2002. Т. 1. С. 109.

² Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : ХарПІ НАДУ, 2011. 306 с.

³ Там само.

тоді, коли останній виявив нездатність до ефективного управління.

Принцип субсидіарності. Забезпечує гнучкий підхід, надає великі можливості для участі регіональних органів влади у визначенні об'єму повноважень. Ефективність діяльності багаторівневої структури, що базується на ньому, залежить від балансу між власними та делегованими повноваженнями, а також необхідними для їх реалізації ресурсами. Для його застосування необхідно визначити наслідки розподілу повноважень, законодавчо затвердити їх перелік, що передається кожному рівню, та сформулювати прості правила взаємодії. Зарубіжні вчені розрізняють такі повноваження спільноти:

- ексклюзивні (або виняткові) – поширюються на сфери діяльності, де правові акти приймає виключно спільнота;
- конкурентні – визначають спільну політику в певній галузі або гармонізують правові норми держав;
- паралельні – поширюються на сфери діяльності, де правові акти може приймати як євроспільнота, так і країни – члени Європейського Союзу.

Унаслідок цього розрізняють такі компетенції:¹

- принципову держав – членів Європейського Союзу;
- виняткову Європейського Союзу;
- спільну Європейського Союзу та держав-членів;
- негативну (визначення певних дій, які юридично заборонені як для держав-членів, так і Європейського Союзу загалом). Зазначений підхід забезпечує послідовну, прозору та відкриту взаємодію виконавчих і законодавчих (представницьких) органів, регіонів і центру.

Принцип пропорційності. Цей принцип полягає в тому, що заходи публічних органів повинні бути адекватні меті цих заходів. Крім того, застосування законодавства недоцільне, якщо його наслідки не передбачені законодавством і суперечать загальним принципам.²

¹ Дзюндзюк В. Б., Мельтохова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтохової. Харків : ХарПІ НАДУ, 2011. 306 с.

² Конституційні акти Європейського Союзу (в ред. Лісабонського договору) / за заг. ред. Г. Друзденка. Київ : К.І.С., 2010. С. 35.

Принцип виокремленої компетенції. Полягає в наданні кожному суб'єкту управління точно визначених функцій, які так само законодавчо закріплюються за ним. При цьому для реалізації кожної функції закон встановлює відповідні обсяги ресурсів та їх джерела. Кардинальна особливість принципу виокремленої компетенції полягає в тому, що у вітчизняній практиці функції розмежовуються між різними сферами діяльності чи галузями господарювання, а в зарубіжній кожний суб'єкт наділяється певною компетенцією в конкретній сфері діяльності чи галузі господарювання¹. Крім того, до основних принципів в європейських країнах, які так само можна використовувати у вітчизняній практиці під час формування механізму «належного управління», належать такі²:

- місцева та регіональна автономія;
- участь у формуванні політики європейських країн;
- взаємне доповнення діяльності органів влади та громадських організацій.

Саме завдяки зазначеним принципам суспільні проблеми розв'язують з максимальним наближенням до інтересів громадян та за безпосередньої їхньої участі. Водночас до системи принципів належного управління входить ціла низка інших принципів, зокрема³:

- відсутності дискримінації (рівності);
- заборони зловживання влади;
- безсторонності (об'єктивності);
- урахування та відповідності законним очікуванням;
- інформування та консультування;
- справедливості;
- етичності;
- використання простої, чіткої та зрозумілої мови;
- повідомлення про отримання документів та зазначення уповноваженої особи;
- обов'язкового передавання документів уповноваженим органам (службам); право бути почутим і робити заяви;

¹ Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : ХарПІ НАДУ, 2011. 306 с.

² Там само.

³ Там само.

розумного терміну прийняття рішень; обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень; засоби захисту; повідомлення про прийняте рішення; захисту даних і поважання приватної інформації; дотримання вимог конфіденційності інформації під час виконання запитів; забезпечення публічного доступу до документів; належного документування; юридичної визначеності та захисту порушених прав; право на оскарження адміністративних рішень; доступності адміністративної влади та публічних послуг, електронного врядування й використання електронної пошти; гнучкості у практичній діяльності адміністративних органів; ефективності; прозорості адміністративних дій; доступ до інформації (права персонального доступу; загального доступу до документів; на письмові матеріали); простоти (спрощення організації органів публічної влади, адміністративних процедур і вимог до оформлення документів); належного поведження; підконтрольності; удосконалення внутрішніх правил організації публічної влади; збереження та охорони державної власності; підготовки державних службовців; дотримання бюджетних вимог; раціональної організації адміністрації.

Водночас слід зауважити, що в процесі розбудови демократичної, правової держави в Україні крім розглянутих принципів концепції належного управління важливого значення в публічній управлінській практиці набуває європейська концепція належного врядування (good governance). Основні стандарти належного врядування ґрунтуються на п'яти основних політичних принципах (наведені в Білій книзі Європейського врядування)¹:

- відкритості (владні інститути повинні діяти відкрито);
- участі (якість, відповідність та ефективність політики залежать від забезпечення участі всіх зацікавлених сторін упродовж всього процесу формування політики. Ширша участь підвищує рівень довіри до кінцевого результату політичного процесу та інститутів, які беруть у ньому участь);
- відповідальності (ролі законодавчих та виконавчих органів в управлінських процесах повинні бути чіткими і зрозумілими. Кожний владний інститут повинен чітко пояснити, що робить і за що відповідає);

¹ Європейське врядування. URL: <http://upi.org.ua/load/4-1-0-113>.

– ефективності (напрями політики повинні бути дієвими і своєчасними, відповідати реальним потребам згідно з чіткими цілями, результатами оцінювання майбутнього впливу та набутим досвідом. Крім того, ефективність залежить від належної імплементації державної політики і прийняття рішень на максимально відповідному рівні);

– відповідності (узгодженості) (напрями політики і дії повинні бути узгодженими та зрозумілими. Потреба в узгодженості політики постійно посилюється: збільшується кількість завдань; виклики і проблеми сучасності невинно виходять за межі секторальних складових політики; посилюється залучення регіональних та місцевих органів влади до формування державної політики; узгодженість потребує політичного лідерства, політичної волі та високої відповідальності політичних інститутів).

У розвиток цієї моделі публічного впливу до засадничих принципів належного врядування на сьомому глобальному форумі з питань переосмислення управління «Розбудова довіри до Уряду» було зараховано¹:

- верховенство права;
- плюралізм;
- субсидіарність;
- справедливість;
- партнерство;
- прозорість;
- підзвітність;
- доступ;
- результативність;
- чутливість до потреб (викликів);
- стратегічне бачення;
- орієнтація на досягнення консенсусу.

Зазначені принципи істотно впливають на визначення підходів до формування місії суб'єктів публічного управління, їх розбудови та структурування, організації та перебігу управлінських процесів і механізмів, а також упровадження та закріплення сучасних стандартів належного врядування, до яких

¹ Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М., Фоміцька Н. В. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. В. Корженка, Н. М. Мельтюхової. Харків : ХарПІ НАДУ, 2011. 306 с.

належать відповідне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; відповідна організація; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд.¹

У країнах – членах Європейського Союзу окреслені принципи та стандарти задекларовано не лише в офіційних документах, а й є складовими нормативно-правових актів (кодексів, законів), що регламентують діяльність учасників публічної сфери. З огляду на це питанням уніфікації та стандартизації правил і процедур, побудови демократично збалансованих взаємовідносин суб'єктів та об'єктів механізму публічного управління приділяється першочергова увага. Водночас узагальнюють і кодифікують Європейські принципи публічного управління та створюють єдиний кодекс для організації діяльності публічних адміністрацій. Усе це може бути прикладом для дослідження і за потреби трансформації цього досвіду в суспільний розвиток України.

¹ Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007. С. 25–26.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА ПУБЛІЧНА ВЛАДА

Навчальні питання:

- 4.1. Феномен влади. Політична влада
- 4.2. Держава як суб'єкт політичної влади
- 4.3. Влада та громадянське суспільство: проблема взаємодії
- 4.4. Суть лобізму як категорії політичної науки
- 4.5. Влада як основний засіб публічного адміністрування, механізм їх взаємодії

4.1. ФЕНОМЕН ВЛАДИ. ПОЛІТИЧНА ВЛАДА

Нині в науковій літературі можна віднайти понад 300 визначень влади. Більшість із них, трактуючи її як явище соціальне, тим самим розкривають і природу політичної влади.

Віхою в історії аналізу влади стала концепція М. Вебера, у якій поняття влади набуло цілком сучасної чіткості й визначеності. Учений розглядав владу як «вірогідність того, що актор буде в змозі реалізувати свою волю в соціальному відношенні всупереч опору, незалежно від того, на чому ця вірогідність ґрунтується». Він виокремив такі основні риси влади: 1) влада не є належністю індивідів, а існує у відносинах між ними; 2) влада повинна визначатися в термінах вірогідності, можливості; 3) основу влади можуть становити будь-які речі, властивості або відносини; 4) влада завжди проти когось, вона припускає конфлікт і дії всупереч інтересам людей.

Як і Т. Гоббс, М. Вебер розглядає владу як навмисне асиметричне відношення між індивідами (але не групами або спільнотами). На відміну від авторитету, влада пов'язана не з соціальними позиціями або ролями, а з персональними якостями індивідів. М. Вебер, проте, вважав поняття влади «соціологічно аморфним», оскільки будь-яка якість людини і будь-який збіг обставин можуть створити ситуацію, де індивід дістане можливість вимагати підпорядкування своїй волі. Тому він вважав за краще користуватися чіткішим, з його точки зору, поняттям «панування» (Herrschaft), яке він розглядав як окремий

випадок влади (можливість примусити певну групу людей підкорятися певній команді).

Зокрема, Ж. Баландьє визначає владу як наслідок необхідності боротися проти ентропії, що загрожує будь-якому суспільству безладдям, як загрожує будь-якій іншій системі. Системний розгляд феномену влади здійснює Р. Хомелева, пропонуючи онтологічну концепцію влади. Автор пропонує розглядати владу у трьох її вимірах: матеріальному, психологічному та духовному.

Влада як юридичний феномен є енергією правової ідеї, що склалася в суспільній свідомості в рамках глобального суспільства. На думку Ж. Бюрдо, саме завдяки політичній владі, багата, але ще безформна правова ідея отримує перспективи своєї реалізації. Влада, як юридичний феномен, є не лише енергією правової ідеї, а й посередницею між правовою ідеєю і позитивним правом.

Політична влада має власну специфіку, що знаходить відображення в її відмітних ознаках: 1) верховенство, обов'язковість її рішень для всього суспільства й, відповідно, для всіх інших видів влади. Вона може обмежити вплив інших форм влади, поставивши їх у розумні межі, або взагалі усунути їх; 2) загальність, тобто публічність. Це означає, що політична влада діє на основі права від імені всього суспільства; 3) легальність у використанні чинності й інших коштів; 4) володарювання в межах країни; 5) моноцентричність, тобто існування загальнодержавного центру (системи владних органів) прийняття рішень; 6) найширший спектр використовуваних коштів для завоювання, утримання й реалізації влади.

Основними елементами влади є її суб'єкт, об'єкт, а також ресурси. Суб'єкт влади втілює її активний, напрямний початок. Ним може бути особистість, орган, організація, соціальна спільнота. Для реалізації владних відносин суб'єкт повинен володіти рядом таких якостей, як бажання панувати та воля до влади. Крім цього, суб'єкт влади має бути компетентним, повинен знати стан і настрої підлеглих, мати авторитет. Вираженням першорядної ролі суб'єкта у відносинах влади є широко поширене ототожнення влади та її носія. Так говорять про рішення влади, про дії влади, про сваволю влади тощо, маючи на увазі під владою управлінські органи або окремих осіб. Суб'єкт визначає зміст владного відношення

через: 1) наказ (розпорядження) як владне веління підкоритися волі суб'єкта влади; 2) підпорядкування приватної волі загальній волі влади; 3) покарання (санкції) як засіб впливу на заперечення пануючої волі; 4) нормування поведінки як сукупність правил відповідно до загального інтересу¹.

Сутністю влади є вольові відносини (керування /панування/ – підкорення). Влада припускає верховенство, монопольне право суб'єкта приймати рішення («авторитетні рішення»), обов'язкові і значущі для об'єкта, і спроможність забезпечувати виконання прийнятих зобов'язань, тобто контролювати об'єкт. Суспільство об'єктивно потребує влади. Вона протистоїть анархії, перешкоджає руйнівним діям, небезпечним для всього соціального організму. Авторитет, право, насильство – засоби, за допомогою яких влада має спроможність і можливість здійснювати свою волю, певним чином впливати на діяльність і поведінку людей. За своєю структурою соціальна влада поділяється на дві основні: *політична і неполітична*. Перша охоплює державну (законодавчу, виконавчу, судову), партійну, владу громадсько-політичних організацій і рухів. Друга – особисту, сімейну, владу громадських організацій, неформальних лідерів, об'єднань, груп.

Феномен влади, функціонуючи в надскладній соціальній системі – людському суспільстві, має різні масштаби свого впливу. Можна виокремити такі чотири основні рівні соціальної системи: мікрорівень, мезорівень, макрорівень і мегарівень.

Отже, залежно від масштабу функціонування та впливу в соціальній системі, можна окреслити такі види влади:

– мікровлада (розповсюджується в низових ланках, на нижчому рівні суспільної системи, характеризується незначним обсягом владних повноважень, концентрується навколо малих соціальних груп);

– мезовлада (розповсюджується на середньому, проміжному рівні суспільної системи, характеризується середнім обсягом владних повноважень, концентрується навколо малих і середніх соціальних груп);

¹ Цокур Є. Політико-правові концепції феномену політичної влади. *Право України*. 2009. № 11. С. 132–135.

– макровлада (розповсюджується на вищому рівні суспільної системи, характеризується великим обсягом владних повноважень, концентрується навколо середніх і великих соціальних груп);

– мегавлада (розповсюджується на найвищому рівні суспільної системи, характеризується гранично великим обсягом владних повноважень, концентрується навколо великих соціальних груп).

Кожний з цих видів влади існує на певному рівні суспільної системи, характеризується певним обсягом владних повноважень, концентрується навколо певного кола соціальних груп, а значить має чітко визначений масштаб свого функціонування і впливу в соціальній системі¹.

Політична влада – це влада, здійснювана через державу й у державній системі, у системі політичних партій, організацій і рухів. Вона так чи інакше пов’язана з державою й державним регулюванням, але не обов’язково є державною владою. Слід зазначити, що політична й державна влада, багато в чому збігаючись, у той же час не тотожні. Усяка державна влада є політичною владою, однак не всяка політична влада є державною. Зміст політичної влади є набагато ширше, а державна влада є її центральним інститутом. Політична влада реалізується не лише державним апаратом, але перш за все через діяльність політичних партій, суспільних організацій, суспільно-політичних рухів та інших суб’єктів політики.

Державна влада – своєрідне ядро політичної влади, оскільки лише держава володіє монополією на прийняття законів, обов’язкових для всього суспільства, і на легальне фізичне насилля².

Політична влада на відміну від інших форм влади має свою специфіку. Її відмітні ознаки:

– верховенство, обов’язковість її рішень для всього суспільства й відповідно – для всіх інших видів влади. Вона

¹ Мельник В. В. Розділ 9. Влада як основний засіб публічного адміністрування та механізм їх взаємодії. URL: https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/monodrupadmin_142.pdf.

² Лекція 6–7. Тема. Політична влада і механізми її функціонування. URL: <http://www.kk.nau.edu.ua/article/1443>.

може обмежити вплив інших форм влади в розумних межах, або взагалі усунути їх;

- загальність, тобто публічність. Це означає, що політична влада діє на основі права від імені всього суспільства;

- легальність у використанні сили й інших засобів володарювання в межах країни;

- найширший спектр використовуваних засобів для завоювання, утримання й реалізації влади¹.

Концепції політичної влади – основними є: *телеологічна, реляціоністська, системна, біхевіористська, психологічна.*

Телеологічна концепція (від грец. telos, teleos – мета, результат, кінець) влади характеризує її як здатність досягнення поставлених цілей, одержання намічених результатів. При цьому владу розуміють досить широко – не тільки як стосунки між людьми, а й як взаємодію людини з довкіллям. У межах телеологічної концепції йдеться не тільки про владу людини над людиною, а й про владу людини над природою. Ця концепція наголошує на цілеспрямованому характері влади, проте тлумачить її занадто широко, включаючи в систему владних відносин і природу.

Реляціоністська концепція (від франц. relation – відношення, зв'язок) влади розглядає її як відношення між двома партнерами, коли один із них – суб'єкт – справляє визначальний вплив на іншого – об'єкт. Суб'єктом і об'єктом можуть виступати як окремі індивіди, так і різноманітні групи та організації. Влада – це взаємодія суб'єкта і об'єкта, яка виявляється в тому, що суб'єкт контролює об'єкт за допомогою певних засобів. Такі відносини є конфліктними і складають суть політики.

Існують *три основні різновиди реляціоністської концепції* влади: спротиву, яка розглядає владні відносини як такі, за яких суб'єкт долає спротив об'єкта; обміну ресурсами, яка виходить із нерівномірності розподілу ресурсів у суспільстві і трактує владу як таке відношення, коли суб'єкт нав'язує свою волю об'єкту в обмін на надання останньому певних ресурсів. розподілу сфер впливу – має на меті пом'якшення недемократичного характеру владних відносин як панування і

¹ Лекція 6–7. Тема. Політична влада і механізми її функціонування. URL: <http://www.kk.nau.edu.ua/article/1443>.

підкорення. За цією концепцією владні відносини в кожному окремому випадку є пануванням – підкоренням. На базі цієї концепції визначаються шляхи, методи й засоби впливу на суспільство з метою досягнення соціальної злагоди і забезпечення політичної стабільності.

Системна концепція влади розглядає владу як системоутворююче відношення в політичній системі суспільства. Влада, що в політичній системі виступає як політична влада, з'єднує всі елементи системи в єдине ціле. Влада з'єднує всі елементи політичної системи таким чином, щоб це сприяло збалансованому стану як самої системи, так і суспільства загалом.

Біхевіористська концепція (від англ. behaviour – поведінка) розглядає владу як особливий тип поведінки, за якої одні люди командують, а інші підкоряються. Тому цю концепцію називають ще поведінковою. Вона розглядає владу як відношення панування і підкорення, однак головну увагу зосереджує на особливостях людей, мотивах їхньої поведінки в боротьбі за владу.

Психологічна концепція – пояснює владні відносини психологічними мотивами. В одних випадках постулюється воля до влади як її джерело, в інших – прагнення людини до влади, особливо володіння владою, пов'язуються з необхідністю суб'єктивної компенсації нею притаманних їй фізичних чи духовних вад. Деякі дослідники психологічні основи волі до влади шукають у підсвідомих мотивах, зокрема сексуальних.

Існують також інші концепції влади: інструменталістська, структуралістська, функціональна, конфліктологічна тощо. Кожна з них розкриває якусь особливість чи сторону влади.

Функції політичної влади – збігаються з функціями політики, найважливішим засобом здійснення якої є влада, а в кінцевому підсумку – з функціями різних політичних інститутів.

Керівництво та управління суспільством загалом та його складовими. Політична влада розробляє стратегію і тактику управління суспільством. Розробляється конкретна політика щодо різних соціальних спільностей, політика забезпечення влади ресурсами, ставлення до політичної опозиції тощо.

Оптимізація політичної системи відповідно до цілей і завдань правлячих сил. Ті сили, які оволодівають політичною

владою, прагнуть змінити політичну систему відповідно до проголошуваних ними цілей і завдань. Однак при цьому вони мусять зважати на інтереси й потреби інших політичних сил, щоб не дестабілізувати обстановку в країні, уникати загострення політичного й соціального протистояння.

Забезпечення політичної стабільності – виконати таку функцію зрештою прагне будь-яка політична влада, оскільки стабільність є основою її існування.

Особливості політичної влади – верховенство, публічність, моноцентричність, легальність, кумулятивність.

Верховенство політичної влади полягає в обов'язковості її рішень для інших видів влади, суспільства в цілому. Вона може обмежити вплив інших видів влади, наприклад економічної чи духовно-інформаційної, або й узагалі припинити функціонування окремих їхніх суб'єктів.

Публічність (від лат. publicus – суспільний, народний) політичної влади означає її суспільний, безособовий і відкритий характер. На відміну від існуючої в невеликих групах приватної особистої влади, наприклад сімейної, політична влада реалізується від імені і в межах усього суспільства і звертається за допомогою права до всіх його членів.

Моноцентричність політичної влади проявляється в наявності єдиного центру прийняття рішень, які стосуються всього суспільства. Таким центром є держава, її вищі органи. На відміну від політичної влади інші види влади (економічна, соціальна, духовно-інформаційна) є поліцентричними, вони здійснюються багатьма незалежними один від одного центрами – підприємствами, соціальними фондами, засобами масової інформації тощо.

Легальність політичної влади означає її законність, зокрема щодо існування самої влади та застосування нею примусу.

Кумулятивність – (від лат. cumulatio – скупчення). Виявом кумуляції є кумулятивний ефект. Стосовно влади кумулятивний ефект проявляється у зростаючому нагромадженні влади та значному посиленні її впливу в результаті взаємодії різних видів і ресурсів влади.

Ресурси політичної влади – засоби здійснення. Сукупність усіх можливих і фактично використовуваних ресурсів владарювання є потенціалом влади. Врахування ресурсів владарювання і ресурсів спротиву владній волі дає можливість визначити силу влади.

Механізм здійснення політичної влади. Використання ресурсів влади перетворює її з можливої на дійсну, яка може виявлятися в таких формах, як панування, керівництво, управління, контроль.

Панування – передбачає поділ соціальних груп на пануючі й підлеглі, ієрархію і соціальну дистанцію між ними, виокремлення та відокремлення особливого апарату управління. Нерозривно пов'язане з владою, є формою її суспільної організації.

Керівництво – діяльність щодо визначення основних цілей соціальних систем та інститутів, а також шляхів їх досягнення, здатність класу, групи, індивіда чи партії здійснювати свою політичну лінію шляхом впливу різними методами й засобами влади на суспільство в цілому та його різноманітні складові.

Управління – використання повноважень влади у формуванні цілеспрямованої поведінки об'єктів за допомогою системи органів – судів, прокуратури, органи внутрішніх справ тощо.

Контроль – здатність суб'єктів влади постійно стежити за тим, як реалізуються настанови влади – закони, укази, розпорядження тощо. Функцію контролю виконують партії, громадські організації, органи місцевого самоврядування¹.

¹ Феномен політичної влади. URL: <http://www.kk.nau.edu.ua/article/1443https://ir.lib.vntu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/10076/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0%20%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.



Рис. 13. Різновиди ресурсів влади¹

4.2. ДЕРЖАВА ЯК СУБ'ЄКТ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ

Держава представляє суспільство та забезпечує його політичну й економічну спільність і єдність. Вона виконує основний обсяг управлінської діяльності найважливіших сфер суспільного і економічного життя. Управлінські рішення реалізуються за допомогою особливого державного механізму. Приймаючи правові та нормативні акти, держава може

¹ Феномен політичної влади. URL: <http://www.kk.nau.edu.ua/article/1443https://ir.lib.vntu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/10076/%D0%9F%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D0%B0%20%D0%B2%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%B0.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

дозволяти, забороняти або обмежувати діяльність політичних партій, організацій та рухів. Ключовими особливостями сучасної держави є централізація і концентрація політичної влади в руках єдиної держави, що володіє механізмами адміністративного управління, постійною професійною армією і т.д. Держави від всіх інших форм соціальної організації відрізняється тим, що вона виступає в якості головного і єдиного суб'єкта державної влади, дія якого поширюється на всіх громадян і на всю територію, яка підпадає під юрисдикцію даної держави. Держава і влада є тими ключовими елементами, навколо яких поєднуються всі інші складові політичного світу. В системі політичних відносин діють суб'єкти і об'єкти. Суб'єкти політики – це всі учасники політичних відносин (окремі громадяни, соціальні групи, громадсько-політичні організації, держави, коаліції держав тощо). Об'єктом політики, як вже зазначалось, є політична влада. Втім, суб'єкти політики можуть бути як активними, так і пасивними. Активні суб'єкти політики, тобто ті сили, які реально здійснюють регулювання політичних відносин, яким тією чи іншою мірою належить політична влада, називають суб'єктами влади. Як вже зазначалось раніше, це перш за все держава та її органи, політичні партії та громадсько-політичні організації, органи місцевого самоврядування, окремі політичні діячі або групи політиків, певною мірою – у демократичних режимах – увесь народ. Натомість пасивні суб'єкти політики – пересічні громадяни, соціальні та етнічні групи або народ в цілому, а також інші сили, які не мають на даний час доступу до влади, є об'єктами влади. Власне, народ завжди, навіть у найрозвинутіших демократіях, є об'єктом влади, – адже влада й виникає для того, щоб керувати суспільством. Відмінності між державами полягають лише в тому, наскільки народ та окремі його частини є одночасно і суб'єктами влади.¹

Держава – базовий інститут політичної системи і політичної організації суспільства, який створюється для налагодження життєдіяльності суспільства в цілому і здійснення

¹ Мельник В. В. Держава як суб'єкт політичної влади. *Економічна влада*. URL: https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/monodrupradmin_142.pdf.

політичної влади домінуючою частиною населення у соціально неоднорідному суспільстві з метою забезпечення його цілісності й безпеки, задоволення загально-соціальних потреб.

Призначення держави – розв’язувати загальносуспільні питання, організовувати задоволення загально-соціальних потреб, вирішення яких не підвладне будь-якій іншій організації, структурі.

Складниками державної організації є:

- власна територія як просторова сфера здійснення суверенної влади в межах державних кордонів;

- власне населення, юридично організоване за допомогою інституту громадянства в народ держави – суб’єкт її суверенної влади;

- власний уряд – уособлення сукупності інститутів суверенної влади, непідвладних будь-якій іншій державі.

У політичній діяльності держави розрізняють функції загального волеформування і прийняття державних рішень, мобілізації, охорони та деякі інші. У її економічній діяльності виокремлюють три можливі функціональні «моделі»:

- невтручання держави у сферу економіки (державо-арбітр);

- державного регулювання економічної діяльності і безпосереднього здійснення державою якоїсь її частини (державо-інтервент);

- керування державою основною економічною діяльністю суспільства (тоталітарна держава)¹.

¹ Абетка політична. *Держава та політика* : навч. посіб. / [авт.-упоряд. : А. В. Карташов, О. В. Радченко, В. Ю. Стасюк та ін.] ; за наук. ред. О. В. Радченка, М. Д. Городок. Вид. 11-те, доповн. і переробл. Київ, 2016. С. 38–43.

4.3. ВЛАДА ТА ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО: ПРОБЛЕМА ВЗАЄМОДІЇ

Громадянське суспільство – це сукупність недержавних організацій, які представляють волю та інтереси громадян. Воно містить у собі сім'ю і приватну сферу, тобто «третій сектор» суспільства паралельно з державою та бізнесом. Елементами громадянського суспільства є різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо), що охоплюють всі сфери суспільного життя¹.

Початок формування громадянського суспільства відбувається за часів філософів Джона Локка, А. Фергюсона, Ш. Л. Монтеск'є, Канта, Гегеля, Алексіса де Токвіля в країнах Європи й Америки та охоплює період з кінця XVII ст. до першої половини XIX ст. Вони сформулювали його основні положення як теоретичної концепції та описали як соціальний феномен.

Громадянське суспільство та держава генетично, морфологічно й функціонально взаємопов'язані одне з одним, і феномен влади має для формування громадянського суспільства двояке значення, а саме: як інструмент власного внутрішнього споживання, що нам відомо як саморегулююча діяльність, і як інструмент зовнішнього, мається на увазі державного, регулюючого тиску, що відомий нам як організуюча роль держави.

«Відтак правовою держава може стати лише зі становленням правового суспільства. Це паралельні процеси. Правова держава – це продукт громадянського суспільства. Зникають, застарівають історично конкретні типи держави та

Цікаво знати. Усе вирішує людська особистість, а не колектив, еліта країни, а не демос, і значною мірою її відродження залежить від невідомих нам законів появи великих особистостей.

Володимир Вернадський

¹ Громадянське суспільство. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%93%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B5_%D1%81%D1%83%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE.

модифікації громадянського суспільства, але не самі ці феномени як такі», – слушно зауважує І. О. Кресіна¹

На практиці поширеною є й зворотна думка, суть якої полягає в тому, що, навпаки, держава є джерелом формування громадянського суспільства, оскільки вона, державна влада, здатна впливати на процеси у суспільстві, зокрема на поведінку будь-яких соціальних груп та людей, за допомогою спеціальних органів та установ. Водночас наводяться шляхи та механізми такого впливу. Так, В. Бакуменко зазначає, що «вплив держави на суспільство реалізується за такою схемою: держава – державна влада – державне управління – державно-управлінські рішення – державно-управлінські дії – суспільство»².

Також визначається, що передумовою та результатом становлення громадянського суспільства є демократичний державний (політичний) режим, який спирається на чинне законодавство відповідної країни. Отже, політологічний аспект проблеми дослідження потребує від нас з'ясувати місце та роль феномену влади у взаємовідносинах громадянського суспільства та держави. Більше того, аналіз взаємодії цих двох суб'єктів у структурі більш складної системи – соціального організму країни – виявляє присутність третього елементу, а саме – негромадянського суспільства, яке теж претендує на володіння та розпорядження владою і, навіть, реально володіє владою. Отже, феномен влади притаманний не лише державі.

Про наявність поза громадянським суспільством елементів суспільного життя зауважував свого часу ще Г. Гегель, який виходив не з природних прав, а з громадянства (членів общини і городян) як певної спільноти, цілісності, як із самодостатнього загального. У нього громадянське суспільство

¹ Відносини між державою і громадянським суспільством: матеріали круглого столу (Київ, 19 листоп. 2003 р.). Київ: НІСД, 2003. 115 с.; Кузьменко Б. Правління права, політична демократія, громадянське суспільство: перспективи інтегрованої ідеології. *Право України*. 1999. № 11. С. 20–23.

² Бакуменко В. Роль державно-управлінських рішень у становленні громадянського суспільства. *Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи*. Київ: УАДУ, 2001. 247 с.

характеризується як таке, що уособлює результат диференціації між сім'єю та державою¹. Подібну думку сповідує й С. О. Кисельов, який, коментуючи думку Г. Гегеля про те, що громадянське суспільство виникає пізніше за державу, пише: «Як тільки суспільство організовується владними політичними відносинами, стихійно виникає певний механізм захисту інтересів індивідів від цієї організації. Тому у владно організованому суспільстві, тобто в межах держави, у межах цивілізації сама структура суспільства поділяється на декілька підструктур: державу, яка, власне, і організує суспільство, та громадянське суспільство, що вносить певний елемент дезорганізації у суспільні відносини. Третій елемент таким чином організованого суспільства – негромадянське суспільство, що протистоїть як державі, так і громадянському суспільству і не має певних якостей громадянського суспільства, таких як толерантність, повага до особистості, де взагалі відсутні ліберальні цінності»².

Отже, ми маємо певний трикутник: держава, громадянське суспільство та негромадянське суспільство. Причому взаємовідносини різні: і держава, і громадянське суспільство протистоять негромадянському суспільству, проте це єдиний момент, що об'єднує інтереси держави і громадянського суспільства. За межами цього трикутника, у бінарному відношенні держави і громадянського суспільства вони мають протилежні інтереси і, відповідно, протилежні прагнення. Ідеологічна настанова полягає у тому, що влада, як відносно самостійний соціальний інститут, має рівнозначне відношення як до громадянського суспільства, так і до держави. Під соціальним інститутом розуміємо «форму організації та засіб здійснення спільної діяльності людей, що забезпечує стабільне

¹ Гегель Г. Основи філософії права або природне право і державознавство. Київ, 2000. 336 с.; Russell B. The Forms of Power / ed. by S. Lukes. Oxford : Blackwell, 1986. P. 19–27.

² Відносини між державою і громадянським суспільством : матеріали круглого столу (Київ, 19 листоп. 2003 р.). Київ : НІСД, 2003. 115 с.

функціонування суспільних відносин»¹. Саме він, соціальний інститут влади, за допомогою соціальних норм, правил, принципів і санкцій, що регулюють різні сфери суспільних відносин здійснює свою організаційну, регулятивну, управлінську та виховну функцію як у просторі держави, так і у просторі громадянського суспільства. Про це яскраво свідчить монографія М. Калініченка, де окреслено цей феномен².

Зокрема сучасна суспільствознавча наука ще не вирішила дилему співвідношення держави та громадянського суспільства під час саморозгортання соціального організму країни. Ця обставина може суттєво впливати на вирішення проблемної ситуації, оскільки в науковій літературі проблема взаємозалежності громадянського суспільства та держави висвітлюється, як мінімум, з трьох ідеологічних настанов. *Перша* з них полягає у тому, що процес формування громадянського суспільства визнається фактично незалежним від держави. *Друга ідеологічна* настанова, діаметрально протилежна за змістом, полягає в тому, що держава здатна формувати громадянське суспільство, оскільки сучасні перехідні суспільства мають «навздогінну модель» розвитку, яку вони реалізують у зовсім відмінних умовах кінця ХХ – початку ХХІ ст.³ *Третя ідеологічна* настанова полягає в тому, що можна позбутись поділу на вищезазначені складові, мається на увазі громадянське суспільство і державу, шляхом ігнорування їх генетичної взаємозалежності. Звісно, що питання форм залежить не тільки від змісту підстави, у даному випадку це зміст соціального життя людини, а ще й від умов, що сьогодні докорінно змінюються, оскільки світова спільнота переходить до інформаційної фази розвитку.

¹ Філософія політики. *Короткий енциклопедичний словник* / [авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко та ін.]. Київ : Знання України, 2002. 670 с.

² Калініченко М. М. *Влада громадянського суспільства*. Суми : Універ. кн., 2006. 175 с.

³ Федотова В. Теорії соціальної модернізації та євразійство. *Політична думка*. 1995. № 2–3. С. 74–80.

Отже, теорія громадянського суспільства незавершена, вона перебуває на стадії обґрунтування основних принципів і нових підходів до аналізу соціальності, в центрі якої є цінності соціальних прав людини як гарантії свободи і самоздійснення особистості людини, помножені на ефект соціальної згуртованості або солідарної відповідальності¹.

Взаємодія громадянського суспільства і держави виявляється в тому, що громадянське суспільство: 1) слугує соціальною основою держави, не існує поза державою; 2) розвивається в системі взаємодії з державою через партії, вибори, представницькі органи влади, а також через групи та об'єднання за інтересами (лобізм); 3) впливає на створення і функціонування державних органів у власних інтересах (частина партій діє в межах держави через парламентські фракції; лобісти взаємодіють з органами виконавчої влади через консультативні комітети при уряді, його міністерствах – це так зване функціональне представництво); 4) потребує від держави охорони і захисту життя, здоров'я, безпеки громадян, але не допускає її втручання в їх приватні інтереси; 5) використовує норми права, встановлені і закріплені державою у формах (джерелах) права – нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, правових прецедентах тощо².

¹ Бойчук М. А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії : монографія. Київ : НПУ ім. М. П. Драгоманова, 2007. С. 21–30.

² Конспект лекцій з дисципліни «Взаємодія суспільства та влади» програми підготовки фахівців за ступенем вищої освіти «Магістр» за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» / уклад. О. О. Шевченко. URL: <https://tnu.edu.ua/sites/default/files/normativbasa/vzaemodsvleksait.pdf>.

4.4. СУТЬ ЛОБІЗМУ ЯК КАТЕГОРІЇ ПОЛІТИЧНОЇ НАУКИ

Лобізм (від англ. Lobby – кулуари, де депутати парламенту могли спілкуватися зі сторонніми) – особлива система і практика реалізації інтересів окремих організацій, партій, підприємств, компаній і різноманітних громадських груп, що ґрунтується на цілеспрямованому впливі на законодавчі та виконавчі органи державної влади¹.

Значущість лобізму на політичній арені сучасності не тільки не слабшає, але з кожним роком зростає. Лобізм набуває масового характеру, формується фінансована індустрія лобізму, окремі лобістські кампанії здобувають статус соціальних рухів. Сьогодні з точністю ніхто не може стверджувати, чи існують такі рішення, які ухвалювалися б представниками влади за відсутності впливу на них з боку зацікавлених осіб. Так само важко уявити, щоб великі економічні структури не намагалися вирішити частину своїх проблем за рахунок взаємодії з владою. Підвищення ролі лобізму у політиці призводить до трансформації демократії від цивільного представництва до представництва інтересів. Трансформація зумовлена тим фактом, що з'являються нові й доволі впливові агенти політичного поля – групи інтересів, які впливають на владу, причому найчастіше здійснюючи власне прямий вплив. Лобізм є не тільки одним з головних механізмів вироблення й прийняття державних рішень, але й важливою діючою силою становлення плюралістичної демократії за рахунок впливу, що здійснюється на органи державної влади. Лобізм і здійснювані в його межах політичні комунікації є тим феноменом, в якому і лобістами, і представниками влади задіюються найрізноманітніші комунікаційні ресурси. Феномен лобізму за своєю суттю – явище в чистому вигляді комунікаційне, оскільки він ґрунтується на впливі та домовленостях. Комунікативний характер лобізму одержав визнання навіть у юриспруденції: так, у законодавчих актах, що регулюють лобізм у США, починає фігурувати поняття «лобістської комунікації».

¹ Лобіювання, лобізм. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D0%BE%D0%B1%D1%96%D0%B7%D0%BC>.

Лобізм є невід'ємною частиною сучасного політичного життя. Необхідно зазначити, що цей термін порівняно новий і увійшов до політичного лексикону у кінці XIX століття. У Сполучених Штатах Америки ще з середини XIX століття представники різних зацікавлених груп проводили багато годин в кулуарах (лобі – з англ. кулуар, холл, вестибюль), очікуючи законодавців, щоб поговорити з ними і вплинути на їхнє рішення. Поступово термін «лобізм» увійшов у політичний лексикон і тепер часто використовується для всіх, хто в той чи інший спосіб пробує вплинути на прийняття політичних рішень. Явище політичного життя, яке ми тепер називаємо лобізмом, було описане багатьма дослідниками. Наприклад, Т. Гоббс та Ж.-Ж. Руссо звертали увагу на вплив на прийняття політичних рішень з боку приватних інтересів і розглядали це явище негативно. Вперше у політології проблему лобізму розглянув американський політолог А. Бентлі в роботі «Процес управління. Вивчення суспільних тисків». Він багато в чому випередив Й. Шумпетера, який вважав, що основною рисою демократії є конкуренція політичних еліт. А. Бентлі підкреслював, що власне завдяки посередництву груп і досягається суспільна згода у державному управлінні. У мажоритарній демократії, як правило, наявний достатньо широкий спектр груп політичних інтересів, від традиційно орієнтованих і генетично зв'язаних із архаїчним підґрунтям політичних традицій до добровільних організацій, створених для цілеспрямованого захисту суспільних інтересів. На цю обставину, аналізуючи розвиток демократії у суспільстві, звернув увагу Д. Труман, виділивши «політичні групи інтересів». Подібний підхід до цього питання був відображений у роботі Е. Латама «Групові основи політики» (опублікована на початку 1950-х років) та у роботі Т. Парсонса «Система сучасних суспільств»¹. Це розуміння лобістських структур співвідноситься з класифікацією професора політичної соціології Сорбонни М. Дюверже, автора відомої книги «Партійна політика і групи тиску».² Він вважав за необхідне виділяти «традиційні» або «общинні» групи репрезентації політичних інтересів, «групи за звичаєм», «групи захисту», «групи

¹ Parsons T. The system of modern societie. Prentice-Hall, 1971. 296 p.

² Duverger M. Party politics and pressure groups. New York, 1972.

підтримки» та «асоціативні» групи репрезентації політичних інтересів, під якими розумів «нові соціальні рухи». За визначенням американського політолога М. Олсона, що було наведено в роботі «Логіка колективного діяння», групи репрезентації політичних інтересів мають асиметричний вплив на прийняття політичних рішень. Британський політолог Г. Джордан вважає артикуляцію політичних інтересів групами репрезентації найважливішою ознакою лобістських груп в політиці. Незважаючи на достатньо широкий спектр визначень лобістських груп у працях таких дослідників, як А. Косон, К. Ліндблом, А. Поттер, Р. Солсбері, Дж. Тьері та К. Шлозман, всіх їх об'єднує одна спільна риса: у групи репрезентації політичних інтересів входять особи, що в той чи інший спосіб можуть впливати на прийняття політичного рішення чи на хід його реалізації, а також на кадрову політику органів влади. На сучасному етапі лобізм став невід'ємною частиною системи політичного і державного управління в більшості країн світу з демократичною політичною системою. Треба відразу зазначити, що власне термін «лобізм» у побутовому використанні часто має негативну смислову конотацію, означаючи фактично купівлю голосів або вигідних політичних рішень. У цьому значенні лобізм означає фактично «блат», «протекціонізм», «підкуп» державних чиновників в корисливих цілях. Крайнім виявленням негативного аспекту лобізму можуть бути незаконний тиск на представників влади, хабарництво, корупція, за допомогою яких приймаються управлінські рішення в інтересах певних груп чи осіб. Негативне ставлення до лобізму сформувалося внаслідок саме такої практики «впливу» на управлінські рішення. У позитивному ж значенні лобізм можна охарактеризувати як абсолютно здорове та потрібне для демократичного суспільства явище. Адже лобізм, як система організаційного оформлення, вираження та представництва різноманітних групових інтересів є так само невід'ємною частиною суспільства, як і наявність в суспільстві цих різноманітних груп інтересів, кожна з яких наполегливо прагне привернути до себе увагу владних органів. Лобізм достатньо жорстко зв'язаний з політичною владою. Можна навіть вивести таку закономірність: лобізму більше там, де більше реальної влади.

Лобізм – це свого роду ознака влади, її специфічна риса. І навпаки він не буде проявлятися там, де влада відсутня або де вона виступає виключно як номінальна сила. Лобізм як

повноцінний інститут проявляється тоді, коли існують щонайменше дві необхідні умови:

- у суспільстві виникає велике розмаїття інтересів внаслідок його соціальної диференціації;

- розширюється доступ до влади внаслідок розвитку політичного плюралізму, що є характерним насамперед для демократичних суспільств.

У зв'язку з тим, що влада об'єктивно не в стані задовольнити одночасно всі інтереси, виникає проблема черговості, пріоритету задоволення інтересів. Відповідно, прагнення різних груп впливати на політику держави з метою її переорієнтації на свою користь, стимулювати державу приймати вигідні для цих груп рішення, є закономірним. Лобізм може проявлятися у різних сферах та формах, відповідно маючи різні види. Наприклад, залежно від того, в якій гілці влади «вирішується питання», можна виділити лобізм: законодавчий, виконавчий, судовий.

Залежно від того, в якому управлінському рішенні досягаються цілі лобіювання, воно може поділятися на правотворче (лобізм в законодавчих органах через нормативні акти), правозастосувальне та правоінтерпретаційне.

Залежно від характеру інтересу, який «проштовхується», можна також виділяти політичний, соціальний, економічний, фінансовий, правовий та інші види лобізму.

Залежно від того, на якому рівні проходить лобіювання інтересів, воно може підрозділятися на загальнодержавне (здійснюється в системі вищих органів державної влади та управління) та місцеве (здійснюється в республіканських, обласних органах).

Залежно від того, на чію користь «вирішується питання» або хто замовив його «вирішення», лобіювання може поділятися на такі підвиди:

- лобіювання різноманітних соціальних структур: суспільних організацій, рухів, партій, груп тощо;

- відомче лобіювання – це лобіювання міністерств та відомств, державних комітетів та інших установ;

- регіональне лобіювання – це вплив на владу з боку представників республік, районів, областей, що прагнуть отримати певні дотації чи інші переваги від центральних органів державної влади;

– іноземне лобіювання – це вплив іноземних груп тиску на ті чи інші державні органи з метою добитися від них певних рішень.

Потрібним, на нашу думку, є також окреслення певних меж терміну «лобізм»:

1. Лобіювання пов'язано винятково з прийняттям державних рішень. Рішення, що приймаються приватними особами, організаціями чи корпораціями, можуть також перебувати під впливом інтересів певних зацікавлених груп, але такий вплив не прийнято називати лобізмом.

2. Усі види лобізму мотивовані бажанням здійснити вплив. Багато дій чи подій можуть впливати на прийняття державних рішень, але якщо вони не викликані бажанням чинити вплив, їх не можна називати лобізмом.

3. Лобіювання вимагає посередника або представника як зв'язного між групою громадян та офіційними державними органами. Якщо громадянин за своїм бажанням і користуючись доступними йому методами прагне вплинути на державного чиновника, він не може вважати себе лобістом.

4. Будь-яке лобіювання завжди пов'язано з встановленням контактів для передавання повідомлень, оскільки це єдиний шлях, яким можна здійснювати вплив.

Отже, підсумовуючи вищесказане, в *широкому значенні лобізм* – це встановлення контактів та передавання повідомлень, адресованих представникам влади з наміром впливати на їхнє рішення у вигідному для певної групи напрямку. Звичайно, наведене вище визначення є достатньо загальним за своїм характером і, певна річ, не єдиним. Як ми вже зазначали вище, питання лобізму достатньо широко встановлено в політологічній літературі¹.

Лобізм займає чільне місце в суспільстві, маючи як позитивні, так і негативні риси.

Зупинимось коротко на основних позитивних і негативних аспектах цього явища. *Серед плюсів лобізму можна назвати такі:* 1. Лобізм до певної міри «конкурує» з органами державної влади, змушуючи їх постійно перебувати «у формі»,

¹ Виговський Д. Суть лобізму як категорії політичної науки. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2008. Вип. 20. С. 41–45.

надає їм динамічності та гнучкості. 2. Лобізм виступає інструментом самоорганізації громадянського суспільства, за допомогою якого мобілізується суспільна підтримка або опозиція певному рішення чи законопроекту органів державної влади. 3. Лобізм створює можливості для захисту інтересів меншості, виступаючи у специфічній формі політичного плюралізму. 4. Лобізм надає додаткові можливості різноманітним соціальним недержавним структурам-асоціаціям для досягнення їхніх цілей. 5. Лобізм є також засобом активізації тих чи інших процесів у політиці, використовується як своєрідний соціально-політичний стимул, спрямований на реалізацію тих чи інших інтересів. 6. Лобізм дає змогу розширити інформаційну базу політичних рішень, що приймаються, інформуючи відповідні державні органи про певні нагальні проблеми. Лобісти забезпечують органи державної влади інформацією стосовно ситуації на нижчому та інших суспільних рівнях, яка потім заслуховується на парламентських чи інших слуханнях, інформуючи законодавців про наявні проблеми. Лобіювання виступає у вигляді аргументації, механізму підготовки та прийняття відповідних актів. 7. Лобізм можна розглядати і як ширший засіб для досягнення компромісів, засіб взаємного врівноваження та примирення різноманітних інтересів. Загальновизнано, що лобістські групи, відстоюючи часом абсолютно діаметрально протилежні інтереси своїх замовників, сприяють збереженню своєрідної рівноваги різних політичних сил, знаходженню точок дотику та досягненню консенсусу при прийнятті політичних рішень, адже, зрештою, основа лобізму – це взаємовигідна співпраця.

Лобізм також має достатньо серйозні недоліки. Серед основних можна виділити: 1. Лобізм може стати інструментом задоволення іноземних інтересів за рахунок національних інтересів. 2. Лобізм часто є провідником неправового впливу на владу. Тут треба говорити про його конкретні форми (корупція тощо), що підривають як фундамент влади, так і основи демократичного суспільства. 3. Лобізм може бути фактором захисту та розвитку націоналізму, відомчості тощо, посилювати крайні форми задоволення «спеціальних інтересів». 4. Лобізм містить загрозу розмиття владних устоїв суспільства, перетворюючи демократичні інститути на інструмент окремих груп. 5. Лобістські заходи набирають у відповідних умовах форми соціальної несправедливості. Як показує соціальна практика

західних країн, результативність лобізму великого бізнесу набагато вища (завдяки більшим фінансовим можливостям), ніж у інших груп та структур. Така ситуація, якщо стає правилом, може дестабілізувати обстановку, дисбалансувати інтереси та сприяти підвищенню напруженості. 6. Лобізм часто може блокувати справді потрібні управлінські рішення, перешкоджаючи задоволенню суспільно цінних інтересів. 7. Лобізм часто може заважати стабільній та конструктивній державній політиці, спричиняючи, наприклад, постійне «перекроювання» бюджету, часту зміну пріоритетів чи посилення позиції однієї гілки влади шляхом послаблення іншої. 8. Лобізм може використовуватись й у зовсім прозаїчних цілях – як інструмент збагачення окремих груп чи еліт. Як і будь-який інший суспільний інструмент, лобізм може бути використаний як на благо усього суспільства, так і для задоволення вузько-партійних чи групових інтересів. Все залежить від соціально-економічного, політичного та культурного «фонів», від обставин та контексту, в якому реалізується це явище.

Для того, щоб лобізм давав користь усьому суспільству, необхідні певні *умови*: реальність влади демократичних інститутів та норм, економічна та політична стабільність, свобода засобів масової інформації, стабільне громадянське суспільство тощо. Тільки за наявності цих факторів лобізм починає «працювати» в суспільних інтересах.

В умовах економічної та політичної нестабільності, перехідних періодів, непередбачуваності, кожен клас та кожна група прагнуть отримати якнайбільше і тоді лобізм виходить із цивілізованих кордонів і має більше недоліків, ніж переваг. Значення і роль лобізму для суспільства розкривається в його функціях, що ми і розглянемо:

1. Посередництво між суспільством та державою. Лобісти представляють інтереси суспільства в органах державної влади. Досягаючи своїх, найчастіше економічних цілей, він також частково реалізує інтереси населення.

2. Заміщення представництва. Лобісти в деяких випадках представляють інтереси частини суспільства, заміщаючи офіційних представників народу.

3. Інформаційна функція. З одного боку, лобісти інформують представників владних органів про актуальні проблеми та питання, з іншого боку, через засоби масової інформації відбувається інформування широкого загалу про політичну ситуацію в країні.

4. Постановка актуальних питань. Лобісти, добиваючись своїх цілей, ставлять актуальні питання перед громадськістю й органами державної влади.

5. Упорядкування плюралізму суспільної думки. Багато партій мають схожі програми, які не збігаються в певних позиціях, лобісти ж впорядковують різкість думок, реалізуючи інтереси, а не відстоюючи позиції партій.

Отже, підсумовуючи вищесказане, ми можемо зробити декілька висновків. По-перше, лобізм – це встановлення контактів та передавання повідомлень, адресованих представникам влади з наміром впливати на їхні рішення у вигідному для певної групи напрямку. Він є явищем, характерним для суспільств з розвинутою демократичною системою правління, означаючи відкритість та розвиненість системи представництва інтересів в суспільстві. Саме в демократичних системах створюються передумови для виникнення лобізму: велике розмаїття інтересів та політичний плюралізм, що уможливлює доступ до влади. Звичайно, лобізм наявний також і в тоталітарних чи авторитарних системах, набуваючи відповідної специфіки. По-друге, маючи багато позитивних рис, лобізм може бути використаний для збагачення певної групи, внаслідок власне такої практики термін «лобізм» і набув негативного смислового забарвлення. До беззаперечних позитивів лобізму можна зарахувати як розширення інформаційної бази прийнятих політичних рішень, так і функцію примирення та узгодження різноманітних інтересів, сприяння досягненню компромісів в політиці. Звичайно, не можна нехтувати і недоліками, характерними для цього явища, адже лобістська діяльність може стати інструментом задоволення іноземних інтересів за рахунок національних інтересів або використовуватись для збагачення та контролю над владою окремими групами. По-третє, лобізм здійснює важливі для суспільства функції, виступаючи посередником між суспільством та державою та привертаючи увагу владних органів до актуальних питань. По-четверте, через недостатній розвиток демократичних інститутів та громадянського суспільства в Україні, лобізм у своєму позитивному сенсі як інструмент представництва інтересів ще є малорозвиненим¹.

¹ Росенко М. І. Лобізм і його роль в діяльності сучасних парламентів. Шляхи удосконалення регламентації діяльності лобістів в парламенті України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2010. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=214>.

4.5. ВЛАДА ЯК ОСНОВНИЙ ЗАСІБ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ, МЕХАНІЗМ ЇХ ВЗАЄМОДІЇ

Публічне адміністрування стає можливим завдяки існуванню влади. Влада є органом легітимного примусу в інтересах більшості населення за умови дотримання державного інтересу. Головною ознакою влади є її цілісність, неподільність і суверенність. Системний характер публічного адміністрування полягає в тому, що він забезпечує єдність розпорядчого (командна адміністративного) і партнерського (соціально-консолідованого) почав в практиці регулювання соціальних відносин і процесів.

Цікаво знати. Вперше поняття «публічне адміністрування» і «публічне управління» в 1887 р. ввів майбутній 28-й президент США Вудро Вільсон в есе під назвою «Вивчення адміністрації» («The Study of Administration»), за допомогою якого було сформовано окремий науковий та освітній напрямок, який отримав свій подальший розвиток. У цій роботі Вудро Вільсон писав: «Мета адміністративної науки полягає в тому, щоб визначити, по-перше, у чому полягає діяльність уряду, а по-друге, як він повинен здійснювати цю діяльність ефективно і з найменшими фінансовими та енергетичними витратами».

У якості системи публічного адміністрування реалізує кілька функцій. *Інституційну* – через затвердження необхідних при вирішенні державних питань соціально-економічних, політичних і громадянських інститутів для розподілу владних повноважень. *Регулятивну* – через системи норм і законів, які покликані встановити загальні правила, що регулюють поведінку суб'єктів. *Цілепокладаючу* – через розробку і вибір пріоритетних напрямків соціально-економічного і політичного розвитку шляхом реалізації підтримуються більшістю населення програм. *Функціональну* – через розробку і реалізацію дій, спрямованих на підтримку всієї господарської інфраструктури держави в особі її провідних галузей. *Ідеологічну* – через

формування загальнонаціональної ідеї, покликаної консолідувати суспільство в межах держави.

Під час поділу влади на публічну та муніципальну слід враховувати глибоке внутрішню різницю між публічною та соціальною (громадській) владою. Особливістю публічної влади є неодмінна наявність санкцій можливостей, делегованих засновниками її центрального апарату представницькому органу управління. Публічна влада має верховенством у вирішенні питань державного значення, видаючи розпорядження, обов'язкові для виконання. Публічне управління є одним із видів діяльності зі здійснення влади (поруч із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій підставі управлінського впливу щодо певних об'єктів. Є глибокий внутрішній зв'язок між моделлю організації влади і системою управління – вони мають відповідати одна одній. Ефективність функціонування державно-владного механізму прямо залежить від політичного режиму. Політичний режим є сукупністю способів, засобів і методів практичного здійснення правлячими колами, головним чином вищими посадовими особами, державної владної волі. Політичний режим покликаний виступати каналом двостороннього зв'язку держави і суспільства, влади і людей. В одному напрямку держава має широко, достовірно і повно сприймати суспільні (людські) потреби, інтереси, цілі, у другому – так організовувати владу, управлінські процеси, щоб вони сприяли прогресивному суспільному розвитку. Це може забезпечити демократичний політичний режим¹.

¹ Мельник В. В. Влада як основний засіб публічного адміністрування, механізм їх взаємодії. URL: https://old-zdia.znu.edu.ua/gazeta/monodrupradmin_142.pdf.

Навчальне видання

СПІВАК Марина Вікторівна,
ПАСТУХ Ігор Дмитрович

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Курс лекцій

Комп'ютерна верстка *Яни ШУМКО*

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного
реєстру видавців, виготовників і розповсюджувачів видавничої
продукції Дк № 4155 від 13.09.2011.

Підписано до друку 15.02.2024. Формат 60х84/16.
Папір офсетний. Обл.-вид. арк. 7,0. Ум. друк. арк. 6,51.
Тираж 30 прим.
