

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ПОЛТАВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ  
ЮРІЯ КОНДРАТЮКА  
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ ФІНАНСІВ ЕКОНОМІКИ ТА  
МЕНЕДЖМЕНТУ  
КАФЕДРА ФІНАНСІВ ТА БАНКІВСЬКОЇ СПРАВИ  
СЕКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ І ПРАВА

**НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК  
З ДИСЦИПЛІНИ:**

**«Публічна політика»**

для студентів спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»

Полтава 2018

**УДК 32:351(076)**  
**Н 42**

Рецензент:

Божко В.М., доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри кримінального та адміністративного права і процесу Полтавського юридичного інституту Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

Рекомендовано до друку науково-методичною радою  
Полтавського національного університету імені Юрія Кондратюка  
Протокол №\_\_ від \_\_\_\_\_ 2018 р.

**Неділько А.І., ст. викладач секції державного управління і права,  
Задорожний В.П., д.держ.упр., професор секції державного управління і права,  
Бойко В.В. ст. викладач секції державного управління і права.**  
**Н42 Публічна політика: навчальний посібник. – Полтава: ПолтНТУ, 2018. – 225с.**

У навчальному посібнику подано навчальний матеріал, який висвітлює сучасне трактування сутності, теоретико-методологічні засади політики і політичних процесів і відповідає тематичному плану дисципліни «Публічна політика» програми підготовки слухачів на присвоєння кваліфікаційного рівня «магістр».

Для магістрів спеціальності «Публічне управління та адміністрування», а також викладачів, аспірантів, слухачів вищих навчальних закладів системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівного персоналу державної служби і посадових осіб місцевого самоврядування.

Авторський внесок до навчального посібника розподілено таким чином:

А.І. Неділько – Теми 1, 3, 5, 8, 10,  
В.П. Задорожний – Теми 4, 6, 9,  
В.В. Бойко – Теми 2, 7.

© Неділько А.І., Задорожний В.П., Бойко В.В. 2018

78.26.01.01

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
ТЕМА 1. ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ.....	8
1.1. Наукові підходи до аналізу публічної політики .....	8
1.2. Співвідношення понять державна політика та публічна політика. ....	15
1.3. Понятійно-категоріальний апарат аналізу публічної політики.....	23
1.4. Аналіз державної політики в Україні.....	28
1.5. Принципи та чинники публічної політики .....	31
ТЕМА 2. ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ .....	35
2.1. Взаємозв'язок політики та управління. Політична система як система управління публічними справами.....	35
2.2. Особливості вироблення та реалізації політичного курсу та політичних рішень .....	41
2.3. Політичні інститути як складові політичної системи. Держава як політичний інститут. Політичний процес.....	43
2.4. Вироблення та реалізація рішень у сфері державно-владних відносин. Організація та структура публічної влади в Україні.....	50
ТЕМА 3. ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ТА ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ .....	61
3.1. Категорійно-понятійний апарат електронного урядування.....	61
3.2. Теоретичні засади електронного урядування.....	66
3.3. Мета, принципи, основні цілі та стратегічні завдання електронного урядування .....	70
3.4. Впровадження елементів електронного урядування в Україні .....	72
ТЕМА 4. ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ .....	81
4.1. Державна регіональна політика: сутність, принципи, завдання .....	81
4.2. Сутність державної регіональної економічної політики.....	83
4.3. Інституційне забезпечення регіональної політики .....	86
4.3. Проблеми та перспективи регіонального розвитку.....	89
ТЕМА 5. ПРЕДСТАВНИЦЬКА ВЛАДА .....	97
5.1. Пряма і представницька демократія.....	97
5.2. Парламентаризм як засіб розвитку демократії.....	103
5.3. Витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні..	109
5.4. Політичні реформи в Україні кінця ХХ – початку ХХІ ст. та метаморфози сучасного вітчизняного парламентаризму.....	112
5.5. Парламентське право .....	121
5.6. Парламентські процедури та законотворчий процес .....	124
5.7. Парламентська коаліція та опозиція .....	127
ТЕМА 6. СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА.....	132
6.1. Поняття соціальної організації суспільства та соціальної політики...	132
6.2. Соціальна структура суспільства.....	134

6.3. Моделі та основні напрями соціальної політики .....	136
6.4. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики	139
6.5. Цілісність гуманітарного простору України як об'єкт національної безпеки держави .....	142
ТЕМА 7. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ .....	146
7.1. Інструменти волевиявлення громадян .....	146
7.2. Законодавче регулювання участі громадян у публічній політиці та можливості залучення громадян до прийняття політичних рішень .....	149
7.3. Консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики .....	156
7.4. Гарантії залучення громадян до процесів регуляторної діяльності держави.....	161
7.5. Звернення громадян .....	163
ТЕМА 8. ДЕМОКРАТІЯ І ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА .....	167
8.1. Сутність демократії в державному управлінні.....	167
8.2. Порівняльна характеристика систем управління.....	169
8.3. Бюрократичний та демократичний принципи організації державної політики.....	176
8.4. Публічна політика як дієвий механізм демократизації суспільства ...	178
8.5. Становлення в Україні публічної політики з застосуванням демократичних принципів.....	181
ТЕМА 9. АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ .....	185
9.1. Різноманіття аналітичних підходів до дослідження публічної політики.....	185
9.3. Цикл публічної політики .....	191
9.4. Середовище вироблення публічної політики.....	193
9.5. Аналіз стейкхолдерів та консультації з громадськістю у виробленні публічної політики .....	194
9.6. Основні етапи процесу державної політики.....	195
9.7. Компаративний аналіз публічної політики .....	199
9.8. Зарубіжний досвід вироблення та реалізації публічної політики.....	202
ТЕМА 10. ПОЛІТИКА, ЩО БАЗУЄТЬСЯ НА ДОКАЗАХ .....	208
10.1. Моніторинг публічної політики.....	208
10.2. Механізм реалізації та оцінювання публічної політики .....	210
10.3. Роль аналітичного документа в процесі вироблення публічної політики .....	214
10.4. Основні види аналітичних документів .....	215
10.5. Структура аналітичного документу .....	216
10.6. Етапи підготовки аналітичних документів.....	219
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ .....	222

## ВСТУП

Публічна політика – це цілеспрямований вплив (або усвідомлена відмова від нього) влади з метою розв'язання публічних проблем.

Необхідність розгляду публічної політики в теоретико-методологічному та практичному вимірах обумовлена низкою причин, які пов'язані зі зміною стану якості та функціональних можливостей сучасних політичних інститутів в умовах глобалізованого політичного простору, які в свою чергу вплинули на трансформацію політико-управлінських механізмів у державних системах і посприяли оновленню практик взаємодії публічних акторів у полі політики як у світовому масштабі, так і на національному рівні. Глобальні тенденції відбилися на суб'єктності публічних акторів у різних типах систем, ускладнивши процес формування публічної політики та виокремили національні моделі цього багатоскладового явища, які мають свої унікальні особливості, проблеми й результативність.

Актуальність теми пов'язана також із пошуком залежності ефективності публічної політики від режимного середовища політичної системи, в якому вона здійснюється. Ця обставина викликана тим, що публічність є важливою характеристикою політики будь-якої держави, яка формує стратегію й реалізує політичні рішення у своєму просторі. Чи є демократична система обов'язковою умовою публічності? Чи будуть актори публічного процесу мати повноцінну суб'єктність у системах перехідного типу, де процес утвердження демократичних принципів ще триває? Розгляд цих питань у цьому монографічному дослідженні допоможе скласти повноцінне уявлення щодо публічного процесу в різних типах систем.

Демократичні держави з їх національними варіантами публічної політики стали свого роду орієнтирами для країн, що почали перехід до нових політичних систем – зокрема й для України. Чим більш відкритим і демократичним є суспільство в країні, тим менше воно залежить від державної політики й тим більше воно впливає на процес планування та здійснення політичних рішень. Механізми вироблення публічної політики тим самим ускладнюються, і пред'являється все більше вимог до її здійснення в сучасних державах. У демократичних системах планування та реалізація публічної політики здійснюються шляхом багатоетапного обговорення й узгодження інтересів держави та громадянського суспільства.

Процес запозичення західних моделей не є механічним, тому що проходить адаптацію до національних політичних реалій суспільства, яке їх запозичує. Імпорт державної моделі веде до виникнення так званої «гібридної держави», яка, в свою чергу, формує нові інституціональні практики (імітаційні або інноваційні) і, відповідно, визначає характер взаємодії між акторами («монологічний» або «діалоговий») в залежності від

режимності системи. Поєднання імітаційної практики та монологової моделі взаємодії акторів при домінуванні ролі держави говорить про авторитарну режимність і обмежену можливість реалізації публічної політики. Протилежний варіант з'єднує інституціональну інновацію та діалоговість у взаємодії акторів, народжує національні практики публічної політики, відповідні демократичній традиції та б ефективному управлінню.

Перехідні системи в залежності від суб'єктивних і об'єктивних факторів реалізують один із цих варіантів, формуючи власні унікальні моделі, пов'язані із соціокультурним контекстом національної політики й глобальними тенденціями. При цьому, у системах, схильних до посилення авторитарних тенденцій, відбуваються консервація публічної політики та відмова від нормативної демократичної моделі публічної політики. Переформатування національної моделі відповідно до принципів деліберативної демократії, навпаки, сприяє формуванню публічного поля політики з активною та ефективною участю акторів у прийнятті рішень і розвиненим інформаційнодискурсивним простором.

Можливості демократичного середовища для формування публічної політики забезпечуються за допомогою політичних інститутів, які визначають алгоритм і норми взаємодії різних суб'єктів у процесі формулювання порядку денного та прийняття рішень, а також виступають основними амортизаторами й регуляторами конфліктів у системі. В силу інституціональних змін у демократичних системах публічне поле політики послідовно розширюється завдяки активній включеності громадян до процесу прийняття рішень, що призводить до формування нових соціальних практик, спрямованих на співучасть в управлінні. Позначення тенденції активного залучення громадян у публічну практику й інституціоналізації громадського сектора в публічному процесі потребує нових підходів до дослідження цього суб'єкту. Інститут громадянського суспільства в умовах демократії є повноцінним актором політики, системно впливаючим на процес планування та реалізацію публічної політики, що здійснюється під пильною увагою громадського контролю з метою аудиту всіх прийнятих владою рішень. Громадянське суспільство, що формується в перехідних системах, ще проходить стадію свого інституціонального оформлення й визначає свої статусні функції в публічному просторі, що актуалізує питання вивчення його ролі в публічній політиці.

Публічна політика як науковий концепт увійшла в політичну науку порівняно недавно, але є одним із таких напрямків, що швидко розвиваються, популярним й затребуваним часом. Академічний інтерес викликаний пошуком нових методологічних підходів до пояснення сучасної публічної політики, вивченням та систематизацією ефективних і адекватних своєму часу й національному контексту моделей цього процесу. Сучасні дослідження публічної політики, представлені західноєвропейською й американською політичною наукою, стосуються переважно демократичних

держав – відповідно, теорія, висновки й практичні рекомендації відносяться до однойменного політичного режиму.

Розроблення публічної політики завжди має конкретну форму. Зокрема, на центральному рівні – це закони, укази, постанови, концепції та державно-цільові програми тощо, на місцевому рівні - це стратегія розвитку території (області, міста тощо), план соціально-економічного розвитку, регіональна програма розвитку малих міст, проект енергоефективного освітлення вулиць, план заходів з утеплення адміністративних і соціальних будівель і т. ін.;

Посібник складається зі вступу, десяти тем. У книзі розкрито суть публічної політики, її складові елементи, описуються дійові особи публічної політики та їхній вплив на публічну проблему, стисло подано цикл публічної політики та огляд її ресурсів.

У посібнику немає прямих рекомендацій, коли і як використовувати отримані знання. Проте глибоке розуміння ролі кожної складової публічної політики, її змістових і процедурних компонентів та підходів створить міцну основу для розроблення публічної політики.

## **ТЕМА 1. ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

**1.1. Наукові підходи до аналізу публічної політики.**

**1.2. Співвідношення понять державна політика та публічна політика**

**1.3. Понятійно-категоріальний апарат аналізу публічної політики**

**1.4. Аналіз державної політики в Україні**

**1.5. Принципи та чинники публічної політики**

**1.1. Наукові підходи до аналізу публічної політики**

Публічна політика є одним із ключових понять сучасної політичної науки. На сьогоднішній день існує безліч різних інтерпретацій визначення «публічна політика» (public policy), однак єдиної думки щодо цієї категорії досі не вироблено. Дискусії ведуться як стосовно термінів public і policy, так і стосовно словосполучення public policy (громадська, державна, суспільно/державна політика).

Прихильність науковця до тієї чи іншої позиції часто визначається його схильністю збільшувати чи, навпаки, зменшувати вододіл між політикою та управлінням, визначати, чи є дихотомія між поняттями «політика» та «державне управління». Так, до 30-х рр. ХХ ст. вважалося, що політична наука відіграє важливу роль у визначенні інтелектуального простору державного управління. Тривалий час домінував інструментальний підхід, який визначав, що політичну науку та державне управління пов'язує політична система, зокрема процеси “входу” та “виходу” з неї. Й до сьогодні серед науковців є достатньо категоричні твердження, які зауважують, що державне управління є міждисциплінарним гібридом, у якому найбільше запозичень саме з політичної науки.

З початку 1970-х рр. з'являється концепція під назвою «публічного політичного підходу» до управління («public policy approach» to administration). Концепція розглядає, якою мірою кожна стадія в розробці і здійсненні політики впливає на її загальну форму. Природа процесу прийняття рішень починає визначати зміст державного управління. Можливо, саме цей період можна умовно вважати часом “народження” теорії публічної політики, яка пов'язала політику з державним управлінням та стала предметом для дослідження в межах відповідних наукових галузей. Тим більше, що більшість зарубіжних дослідників переконані в тому, що історично публічна політика виникла на хвилі дискусій підвищення ефективності державного управління і, головне, з розширенням можливостей участі громадянського суспільства в політичному процесі управлінських рішень. Політична складова процесу прийняття рішень – це взаємодія політичних акторів, внаслідок якої схвалюється те чи інше



рішення. Управлінська – це технічне, інформаційно-аналітичне, інтелектуальне забезпечення процесу (див. рисунок).

Труднощі з визначенням понять і категорій пов'язані з багатьма обставинами. Для початку необхідно визначитися, чи існує різниця між категорією і поняттям? Н. Беляєва, посилаючись на роботи О. Автономова, стверджує, що і категорія, і поняття є знаряддям пізнання, – але функції у них різні. Поняття фіксує найбільш істотні диференційні ознаки (як загальні, так і специфічні) об'єкта. Іншими словами, це опис певного змісту, в якому розкриваються не тільки зовнішні особливості об'єкта, а й внутрішні закономірності його існування. Категорія ж – на відміну від поняття – «націлена головним чином на організацію процесу пізнання, виділення одного з вузлових моментів цього процесу».

У першу чергу труднощі пов'язані з тим, що політична наука не є точною дисципліною, тому і її категорії, і поняття апріорі не можуть бути точними. Множинність пояснень категорії публічна політика має схожі характеристики в політичних дослідженнях, але при цьому абсолютно ідентичних визначень не існує.

Ще одна проблема в поясненні поняття публічна політика зумовлена тим, що розглянутий термін має іноземне походження, тому в перекладних версіях може існувати безліч його значень. Для повного розуміння сутності терміна «публічна політика» необхідно розібратися, яке смислове значення представляють окремі терміни «політика» і «публічне». В англійській мові для позначення поняття «політика» використовуються кілька термінів: «policy», «politics», «polity».

Термін «politics» позначає власне політику, політичну сферу, політичну діяльність. В американському перекладі це може також означати політичні 9 махінації. «Policy» – це політика, лінія поведінки, політичний курс. Уточнюючий термін «policy – making» – розробка, формулювання або проведення (визначеного) політичного курсу. І, нарешті, «polity» – державний устрій, образ або форма правління. Більшою мірою цей термін належить до політичного ладу, тобто до конкретної політичної системи. Усі ці терміни показують, що політика являє собою і сферу діяльності, і форму діяльності.

Переклад слова «public» означає суспільний, державний, народ, публіка, громадськість. Така множинність значень ще більшою мірою ускладнює уявлення про цю категорію. Усі словосполучення, що містять слово public, які можна зустріти в словнику, включають в пояснювальній частині таку складову, як суспільство (публіка).

Осмислення категорії «публічна політика» має відбуватися через призму інших категорій: «публіка», «публічна сфера», «публічне поле», «публічний простір», «громадськість». В результаті політична наука має множинні смислові інтерпретації категорії «публічна політика», які постійно, в силу тимчасових і політичних змін, коригуються й

доповнюються. Дискусійність терміна представляє одну з основних складностей, з якими стикаються вчені, намагаючись знайти відповідь на питання про значення цього поняття.

Термінологічна складність полягає ще й у тому, що публічну політику можна розглядати не тільки як цілісну категорію, визначаючи її характерні риси, саме слово public може бути ознакою іншого політичного актора (влади, держави, лідера, інституту тощо). Оскільки сам термін має безліч значень, відповідно, і похідні від нього категорії так само інтерпретуються по-різному. Серед взаємопов'язаних категорій можна назвати такі: «публічна політика», «публічна сфера», «публічне поле», «публічна влада», «публічне управління», «публічні інститути», «публічні лідери», «суспільні цінності» тощо.

Наступна важлива причина семантичних труднощів визначається тим, що, на думку французького соціолога М. Догана, поняття переходить з однієї дисципліни в інші. Запозичені поняття потребують адаптації до контексту нової дисципліни, оскільки представляють не тільки термін, але також певний постулат або ідею. У цьому випадку на формування категорії «публічна політика» вплинули різні науки: соціологія, філософія, менеджерійні науки, системологія, кібернетика, економіка та ін.

Наступною обставиною є те, що для глибокого розуміння суті вищезгаданої категорії необхідно враховувати тимчасові характеристики політичного середовища та зміни в науці. Перехід від традиційного суспільства до сучасного ознаменувався в суспільних науках переглядом усталених понять, появою нових парадигмальних підходів, зміною уявлень про буття. Пов'язано це із посиленням інформатизації суспільства, інтенсифікацією комунікації, соціальною диференціацією, ускладненням політичної системи та зміною ідентичного сприйняття.

Не можна також не враховувати етноцентричність позиції вчених, які займаються цією проблемою. Через призму своєї культури, ментальності, ціннісних орієнтацій і політичного середовища автори формулюють власні погляди на публічність і публічну політику. Так, західні вчені більшою мірою пов'язують цю категорію з ліберально-демократичним концептом і громадянським суспільством. Їх трактування публічності певним чином стандартизувало все наукове співтовариство на розуміння публічної політики як процесу співуправління, де суспільство усвідомлює свої інтереси та активно їх обговорює, бере участь у процесі управління державою.

На формування термінів впливає також і те, як власне, сам учений представляє в своєму дослідженні публічну політику. Вона може бути представлена і як система, і як політична мережа, і як курс розвитку держави, і як комунікація між владою і громадянським суспільством, і як стратегія розвитку, і як процес прийняття рішень, і як соціальна програма тощо. Безумовно, це не може не відбиватися на уточненні та коригуванні

терміна «публічна політика». Розмірковуючи над цією проблемою, необхідно розуміти дві головні тенденції в інтерпретації цієї категорії вченими. Перша тенденція пов'язана з філософсько-аксіологічними уявленнями про «публічне», друга відображає предметно-практичне розуміння публічної політики як діяльній та інституціональній категорії. Обидві ці тенденції нерозривно пов'язані і взаємодоповнюють одна одну. При цьому, за правильним зауваженням українського вченого О. Третяка, співвіднесення філософських фундаментальних положень з політичною практикою представляє проблему, оскільки необхідно подолати декілька ступенів абстрактності, вийти за межі філософських побудов, наповнити предметністю реального політичного життя

Розгляд публічної політики як процесу прийняття політичних рішень став традиційним для більшості вчених першої стратегії. Таке розуміння публічної політики в англо-саксонській політичній науці називається публічним управлінням (public administration), що реалізується на основі демократичних принципів та процедур і пов'язане з діяльністю такого політичного інституту, як держава. Водночас вивчення публічної політики як діяльності держави для дослідників пов'язане з рядом труднощів. У першу чергу це зумовлено тим, що процес вироблення публічної політики «ховається» в певній мірі автономному від публічної сфери адміністративно-управлінському комплексі. Ці рішення здійснюються за допомогою різних заходів, тісно пов'язаних між собою, і охоплюють діяльність громадських організацій на різних рівнях управління (національному, регіональному й локальному). Роль держави в цьому процесі надзвичайно важлива і відповідальна, тому що саме вона повинна створювати реальні умови для можливості впливу громадян та інститутів громадянського суспільства на процес прийняття рішень за допомогою розширення відкритості та прозорості діяльності органів влади, підвищення стандартів якості державного управління, надання доступних і якісних державних послуг населенню.

Одне з найбільш поширених уявлень про сучасну суть публічної політики запропонували західні політологи А. Гайденгаймер, Г. Гекло, К. Адамс. За їхньою версією, вивчення публічної політики дає можливість побачити, як, чому і з якими результатами уряди здійснюють той чи інший курс дій або бездіяльності в державі. Політика, як зазначає американський вчений Г'юдж Гекло, не є самовизначальним феноменом. Немає унікального набору рішень, акторів і інститутів, які б виробляли політику і очікували розкриття та опису. Швидше, політика є інтелектуальним конструктом, аналітичною категорією, зміст якої має спочатку бути визначеним аналітиком. У цьому відношенні державна, ширше – публічна, політика постає, з одного боку, як відповідь на нагальні проблеми, які доводиться вирішувати державі та іншим публічним акторам, і яка важко піддається спочатку вбудовуванню у будь-яку теоретичну конструкцію. З

іншого боку, пройшовши теоретичний аналіз, вона набуває характеру парадигмальної дії (у вигляді політичних курсів) для інших політиків у подібних ситуаціях. Прикладами таких політичних курсів є американський «Новий курс» Ф. Рузвельта, «Велике суспільство» Дж. Кеннеді, британський тетчеризм і ін. Найчастіше публічна політика визначається як частина політичного процесу будь-якої держави і являє собою складний і взаємозалежний механізм вироблення та здійснення політичного рішення, що задовольняє як очікування суспільства, так і еліти.

З середини 90 рр. ХХ ст. в країнах на пострадянському просторі популярним стає інституціональний підхід, який розглядає публічну політику як систему інститутів публічної політики, що має властиву їй конфігурацію або архітектуру, тобто інституціональний дизайн у вигляді системи структурних елементів публічної сфери суспільства, розташованої на стику держави і громадянського суспільства. На думку російського політолога К. Г. Холодковського, публічна політика найчастіше співвідноситься з процесом прийняття та реалізації органами державної влади різного рівня, а також місцевого самоврядування рішень із певної соціально значущої проблеми або комплексу проблем, до якого залучені численні актори – політичні партії, ЗМІ, громадяни, організовані групи інтересів, неурядові громадські організації (НГО), правозахисні організації, професійні асоціації та профспілки, громадські консультативні ради, комітети та комісії та інші структури громадянського суспільства, які співпрацюють і конкурують між собою і з державними інститутами в прагненні вплинути на рішення та дії політиків.

Українські фахівці в галузі держуправління С. Телешун, С. Ситник та І. Рейтерович розглядають публічну політику (public policy) як політику органів державного управління, засновану на механізмах публічного узгодження інтересів зацікавлених сторін і спрямовану на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань.

Процеси, що відбуваються в різних системах сучасного суспільства, поновому визначають формат публічної політики, а саме через конфліктологічну парадигму, яка може дати продуктивний результат в розумінні складності, амбівалентності, часто різноскерованості взаємодії бізнесу, держави і некомерційних організацій. Це, в свою чергу, дозволяє чітко зафіксувати якісні характеристики суб'єктів та особливості їх взаємовідносин у процесі формування публічної політики. Взаємодія громадянського суспільства та влади починається з діалогу. Суспільний діалог, стверджує соціолог Л. І. Ніковська, є природним середовищем формування принципів конфліктологічної парадигми, як і конфліктологічна парадигма є неодмінною умовою повноцінного існування публічного діалогу й підтримки динамічної рівноваги у взаємодії влади і громадянського суспільства.

Схема вироблення публічної політики, яка вибудовується, починаючи з ідентифікації проблеми, формування публічного та інституційного порядків денних, обрання тієї чи іншої моделі рішення, формулювання альтернатив рішень, обрання рішення, реалізація, контроль за виконанням, це відображення того, як політика впливає на державне управління.



Рис.1.1. Публічна політика як процес прийняття рішень

Цілком можна стверджувати, що публічна політика як цілісне явище, як процес, як механізм не може бути повноцінно розкритою в межах лише політичної науки чи державного управління. Концепції та теорії, які використовуються для розкриття природи публічної політики, її аналізу як процесу, належать до різних галузей знання. Сукупність методів, що дають можливість розкривати природу публічної політики, характеризувати її процеси, належать і до соціології (дослідження суспільства, публічної сфери, розподіл суспільних благ), і до психології (поведінка акторів), і до економічної науки (дослідження механізмів колективної дії, суспільного вибору) (Табл.1).

Складне переплетіння політики та управління, яке й створило публічну політику, сьогодні знаходить своє відображення в сучасних концепціях врядування Governance, New Public Governance, Good Governance, у яких публічна політика виступає як ціль і водночас як результат державного управління. Термін “публічна політика” застосовується для означення державної політики країн Європейського Союзу, яка є результатом сумісної діяльності національних та наднаціональних органів управління. Принципи здійснення державного управління, визначені Білою Книгою, базуються саме на засадах публічної політики, яка передбачає взаємодії державних, недержавних акторів та наднаціональних структур. Саме такий механізм формує публічні майданчики для прийняття політичних рішень, спрямованих на досягнення суспільно значимих цілей.

Публічну політику залежно від конкретного контексту можна розглядати і як явище, і як засіб, інструмент та механізм. Виходячи з того, що нашим завданням як викладачів Національної академії державного управління при Президентіві України є підготовка державних службовців,

пропонуємо власне тлумачення терміна “публічна політика”, яке, знову ж таки, на наш погляд, найбільш точно передає його зміст. **Публічна політика (public policy)** – політика органів державного управління, заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань.

Таблиця 1.1.

### Наукові галузі, теорії та концепції, що застосовуються в публічній політиці

<i>Наукові галузі/ теорії та концепції (у даній таблиці використані теорії та концепції для пояснення сфери публічних справ, подані С.Томсоном і С.Джоном [3, с. 51] )</i>	<i>Застосування в публічній політиці</i>
<b>Політична наука:</b>	
<i>Теорія групової політики</i>	Теорія пояснює державну політику як результат взаємодії груп інтересів, визначає плюралізм та корпоративізм як основні моделі вироблення та реалізації державної політики
<i>Теорія заінтересованих груп</i>	Теорія пояснює мотиви залучення недержавних акторів до вироблення публічної політики, пояснює їх політичні стратегії
<i>Концепція політичного лобювання</i>	Концепція описує механізми впливу на прийняття політико-управлінських рішень
<i>Концепція політичних мереж</i>	Концепція розкриває форми політичних мереж, формування спільного інтересу в секторальній політиці
<i>Концепція зв'язків з урядовими структурами (GR)</i>	Концепція розкриває механізм політичної комунікації держави, бізнесу та суспільства
<b>Соціологія:</b>	
<i>Теорія ресурсної залежності</i>	Теорія пояснює взаємодію з урядом як механізм зниження невизначеностей та збільшення ресурсів заінтересованих сторін
<i>Інституціональна теорія</i>	Теорія пояснює поведінку, обрання стратегії заінтересованою стороною залежно від інституціонального середовища
<b>Менеджмент:</b>	
<i>Ресурсна теорія організації</i>	Теорія пояснює взаємодію з урядом як практику формування стратегічних ресурсів і підвищення власної конкурентоздатності
<i>Поведінкова теорія фірми</i>	Теорія пояснює реакцію (активність, пасивність) фірми на оточуюче середовище (уряд)
<i>Концепція принципал-агентських відносин</i>	Концепція пояснює політичну активність недержавних акторів, шляхом створення своїх агентів всередині державної служби і використання їх у задоволенні власних потреб
<b>Економічна наука:</b>	
<i>Теорія груп та колективної дії</i>	Теорія дає визначення поняття “інтерес”, пояснює природу політичної активності індивідів, механізм створення та розподілу суспільних та колективних благ
<i>Теорія суспільного вибору</i>	Теорія пояснює політичну активність недержавних акторів як купівлю бажаної публічної політики
<i>Теорія ігор</i>	Теорія пояснює тактику поведінки недержавних акторів у взаємодії з державою з врахуванням поведінки інших як конкурентів у впливі на формування державної політики
<i>Теорія трансакційних витрат</i>	Теорія пояснює природу створення коаліцій і об'єднань спільних зусиль заради досягнення цілей

Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство вимушені апелювати до громадян, потребуючи схвалення та суспільної підтримки обраного варіанта рішень та дій. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Саме тому, намагаючись досягти підтримки та ефекту мобілізації суспільства, держава, використовує сучасні методи формування громадської думки. Разом з тим публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює

контрагента в особі громадськості, готового до діалогу. Саме у результаті такого діалогу відбувається легітимація влади. Цінність публічної політики полягає в тому, що вона є необхідною умовою існування сильної демократичної держави та одночасно головним атрибутом розвинутого громадянського суспільства.

## **1.2. Співвідношення понять державна політика та публічна політика.**

Щодо співвідношення поняття «публічна політика» з «державною політикою», то дати відповідь на це питання виявилось не так-то легко, навіть при наявності сьогодні достатньої кількості наукових розвідок, більшість із яких акцентують увагу на специфіці перекладу терміна з англійської мови на російську чи українську. Звідси і різні тлумачення та окреслення різного предмета дослідження.

В умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам самоуправління, і в цьому разі справді має сенс говорити про «публічну владу» як поєднання державної влади і громадського самоврядування. В такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції. На відміну від тоталітарного режиму, в демократичному суспільстві неурядовий сектор суспільного життя відіграє значну роль в ініціюванні, розробці та впровадженні політики в інтересах окремих груп населення, регіонів чи всієї нації в цілому, тобто, «публічності» (саме це і відображає наведене вище визначення терміна «політика» з університетського підручника). Тому вживання терміна «публічна політика» замість терміна «державна політика» є більш узагальнюючим.

Н.Ю. Данілов, О.Ю. Гуров, Н.Г. Жидков – російські автори, за редакцією яких вийшла збірка перекладів англійських класичних та сучасних текстів з публічної політики, – зазначають, що термін «публічна політика» сам по собі є достатньо спірним. Складність перекладу полягає в пошуку поняття, яке б відображало суть концепції. Серед варіантів перекладу терміна зустрічаються різноманітні поняття «відкрита», «суспільна політика», «публічно-державна», навіть «соціальна».

В роботах західних дослідників інколи використовується поняття «mass politics» – термін, зміст якого є достатньо розмитим. Так, Рассел Ньюман у своїй роботі «Парадокс масової політики» задається питанням, хто і де насправді творить американську політику – політична еліта Вашингтона у прокурених приміщеннях та на полях для гольфу, чи громадська думка електорату. Складні процеси взаємодії громадськості та

правлячої еліти, процеси формування громадської думки, вплив громадської думки на політичні процеси – все це автор називає «масова політика». Американський дослідник Еспен Мое пов'язує поняття «масова політика» з процесами формування публічного дискурсу та, відповідно, публічної сфери. Масова політика згідно з науковою позицією автора – це механізми та інструменти взаємодії формування публічної сфери.

У посткомуністичних країнах про розвинене громадянське суспільство поки що говорити не доводиться, і фактично публічна політика ототожнюється з політикою державною<sup>1</sup>. Але, незалежно від різниці в термінології, метою цієї політики має бути задоволення інтересів суспільства в цілому, окремих суспільних груп та індивідуумів, розв'язання нагальних і перспективних проблем, забезпечення розвитку складових суспільної діяльності (економіки, політики, соціальної сфери тощо) та нації в цілому. Закономірностями формування і здійснення публічної політики займається досить розвинена на Заході наука «Аналіз публічної політики» (Public Policy Analysis). На основі підходів цієї науки розглянемо загальні характеристики публічної (тобто державної) політики в Україні та спробуємо визначити, наскільки вона відповідає і теоретичним положенням, і практичним завданням побудови демократичного суспільства та ринкової економіки.

Щодо співвідношення понять державна політика та публічна політика, то:

По-перше, механізми формування – у публічній політиці – це завжди механізми, які забезпечують можливості представлення та узгодження позицій заінтересованих сторін у прийнятті політичного, політико-управлінського рішення. Наприклад, для американців державна політика («public policy») є «публічною», оскільки ці механізми вже закладені в так званій плюралістичній моделі формування державної політики. Чи є «державна політика» та «публічна політика» одним і тим самим поняттям? Відповідь на це запитання дає аналіз самого механізму прийняття рішень та програм (вироблення політики), зокрема таких параметрів, як:

- спосіб, у який актуалізується проблема і набуває статусу суспільно значимої;
- наскільки заінтересовані сторони мають можливість користуватися каналами доступу до прийняття рішень;
- чи є ці канали;
- чи існують зворотні зв'язки між суб'єктом і об'єктом прийняття рішень тощо.

**Тобто «державна політика» і «публічна політика» можуть як ототожнюватися, так і становити різні поняття залежно від механізму їх вироблення.**

По-друге, публічна політика спрямована на забезпечення суспільного інтересу (на відміну від таких варіантів, як «державний інтерес»),



«корпоративний інтерес», «приватний інтерес»). За певних політичних режимів держава може блокувати та «відмовлятися» від санкціонування певних суспільних інтересів і вони ніколи не набувають статусу публічного інтересу. Завдання публічної політики – створити механізми виявлення і забезпечення суспільного інтересу. Важливо також зазначити, що публічна політика завжди пов'язана з реалізацією владних повноважень з моменту формування проблеми політики з метою визначення характеру політичного рішення, аж до результатів оцінки його реалізації. Наприклад, розуміння того, що влада вдається до публічної політики лише у сферах охорони здоров'я, довкілля, у сферах науки та освіти тощо, де чітко виражений суспільно значущий контекст, є не правильним, оскільки, по суті, відбувається заміна поняття соціогуманітарної політики на публічну. Публічна політика означає легітимний спосіб формування та публічне схвалення політики.

**Тобто та ж сама соціогуманітарна політика може реалізовуватися без використання демократичних процедур, а головне, не відповідати суспільним інтересам.**

По-третє, «державна політика», «державне управління» нині піддаються суттєвим трансформаціям під впливом нових структур суспільних взаємодій (мереж), глобалізації (глобальне управління), інформаційних технологій (електронне врядування). Публічна сфера набуває значимості як платформа взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та завдань. Державна політика перестає бути державною як такою і набуває ознак публічності в тому розумінні, що держава визнається актором, що діє та вибудовує свою політику і здійснює управління в публічній сфері. Тут акцентуємо увагу на тому, що «публічність» у контексті розгляду поняття «публічна політика» – це не просто «політика, винесена на публіку, на публічне обговорення». «Публічність» передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Відповідно публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і в багатьох обумовлюються необхідністю соціального розвитку.

**Отже, публічність політики має місце тоді, коли вона спрямована на досягнення суспільних цілей та забезпечення суспільних інтересів.**

Відповідно до ще однієї точки зору, стосовно категоричного розведення теоретичних конструктів: державна (урядова) політика (Governmental Policy) і публічна політика (Public Policy), виходячи із їхніх сутнісних характеристик. (табл.1.2)

Таблиця 1.2

Критерії	Публічна політика	Державна політика
Джерело формування рішень	Органи управління суспільним життям; народ	Органи державної влади
Механізм реалізації рішень	Представницькі органи із залученням органів державного управління, експертів, недержавних агенцій, громадські, міжнародні організації, окремі особи	Уряд відповідно до програм і стратегічних планів
Актори	Широке коло рівноправних акторів	Звужене коло дійових осіб

Також науковці виділяють наступні особливості публічної політики в посткомуністичних країнах:

1. Публічність політики: На відміну од державної (урядової) політики, що виражає спрямованість політичного керівництва державою, публічна політика виражає інтереси нації або її окремих секторів чи регіонів, а отже, для її успіху особливо необхідна добровільна підтримка всіх дійових осіб цієї політики. Реалізація політики — процес багатовимірний, спрямований як по вертикалі (згори вниз і знизу вгору), так і по горизонталі (між різними дійовими особами, секторами суспільства й економіки). Порівняймо дві схеми здійснення публічної політики — теоретичну і фактично існуючу в посткомуністичних державах.

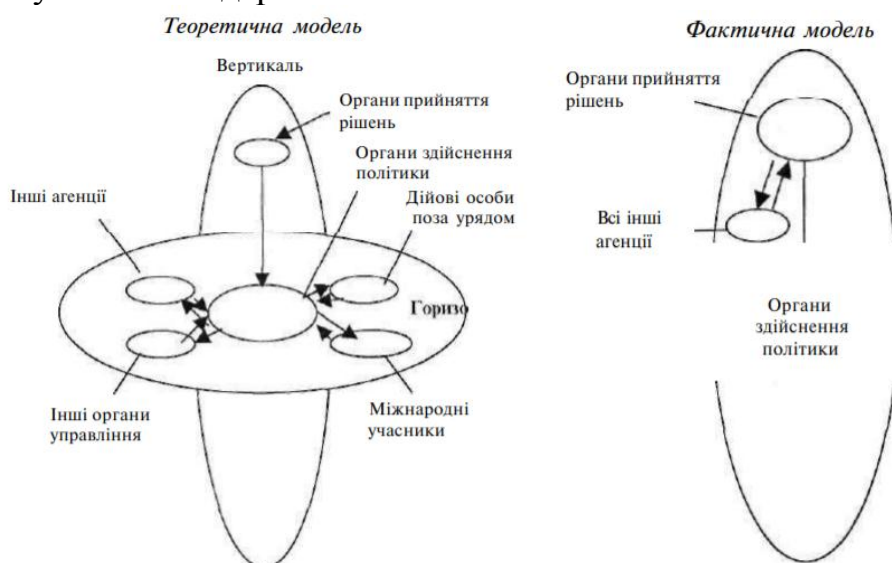


Рис.1.2. Схеми здійснення публічної політики

Відсутність горизонтальної складової публічної політики в посткомуністичних країнах суттєво знижує її ефективність і водночас збільшує ризик невдачі, оскільки природна публічна підтримка реалізації політики та партнерство з дійовими особами поза управлінською вертикаллю замінені на двостороннє спілкування між окремими (переважно державними) агенціями та органами прийняття рішень. Одночасно це призводить до обмеження наявних ресурсів та інструментів здійснення

політики лише тими, що є в розпорядженні урядових органів. І, нарешті, це знижує можливість об'єктивної оцінки результатів здійснення політики і підвищує ризик хибності в послідовності виконавчих дій та розподілі ресурсів, а також закладає помилки в реалізації наступних планів і політик, побудованих на основі даної політики.

2. Прозорість політики: Обмеження участі інших дійових осіб у публічній політиці спілкуванням з органами прийняття рішень призводить до фільтрації інформації по всіх лініях зв'язку: зумисна фільтрація можлива у випадках прагнення органів прийняття рішень подати свою діяльність у вигідному для себе світлі, а ненавмисна може бути пов'язана з відсутністю в інших дійових осіб чіткого бачення всієї політики і небажанням витратити час та ресурси на збір повної інформації.

3. Безперервність політики: Будь-яка публічна політика має початок, але не має кінця. Інакше кажучи, публічна політика, спрямована на розв'язання певних проблем, є ланкою загального стратегічного плану розвитку нації в цілому чи окремих її складових, а тому внаслідок реалізації окремої публічної політики обов'язково формується наступна публічна політика, що природно впливає з неї як продовження чи коригування досягнутих результатів. Цей діалектичний процес здійснюється в рамках певної системи, що створюється для реалізації публічної політики, розвивається і трансформується разом з нею. Наявність горизонтальної складової додає «ступенів свободи» для трансформування цієї системи, а брак її робить систему жорсткою. Внаслідок цього зміна політичного керівництва держави часто призводить до деформації чи навіть ламання попередньої системи здійснення публічної політики, а відповідно, і до призупинення або викривлення самої публічної політики. Відповідно порушуються зв'язки між дійовими особами, залучені ресурси виявляються зведеними нанівець, і постає необхідність докладання значних зусиль щодо формування й реалізації нової публічної політики, спрямованої не лише на розв'язання проблеми, а й на подолання наслідків попередньої публічної політики.

4. Залучення та використання ресурсів для реалізації публічної політики: Горизонтальна складова публічної політики автоматично передбачає залучення ресурсів усіх дійових осіб, зацікавлених у результатах політики (інакше вони не стали б дійовими особами — ще один аспект публічної політики). Отже, брак горизонтальної складової вимагає від органів прийняття рішень щодо самостійних пошуків і розміщення всіх необхідних ресурсів і змушує їх обмежуватись лише доступними для державних органів управління ресурсами або зважуватись на різну конфіскацію цих ресурсів, втрачаючи при цьому партнерів реалізації політики в особі власників конфіскованих ресурсів.

Можна навести багато прикладів реалізації державної політики замість публічної саме внаслідок обмеження системи здійснення політики

лише її вертикальною складовою. Такими прикладами є політика приватизації державної власності в Росії, Україні та деяких інших колишніх республіках СРСР, нещодавно анонсована нова соціальна політика українського уряду, що стосується всієї нації, але обмежується в реалізації лише державною складовою, тобто, вертикальним виміром. Політика реформування системи освіти в Україні зазнавала кількох суттєвих корекцій, за яких значні попередні зусилля виявлялися марними, а отже, залучені для цієї політики ресурси виявились марними.

Як висновок можемо сказати, що аналіз публічної політики ускладнюється наявністю різних наукових шкіл, відповідно, методів наукового дослідження та інтерпретацій змісту. Є необхідність розробки власних методологічних підходів у вивченні публічної політики як явища і як механізму. При тому всьому, що й ми намагалися сформулювати чітке визначення, все ж таки маємо визнати, що зміст поняття «публічна політика» може варіюватися залежно від конкретного контексту.

Коулбетч та інші зарубіжні вчені зазначають, що публічна політика повинна мати принаймні три такі загальні характеристики:

1. Вона має бути когерентною, тобто всі складові заходи в рамках однієї політики повинні узгоджуватись між собою, утворюючи одне організаційне ціле, одну систему, розвиток якої й визначає публічна політика. При цьому різні «дійові особи» взаємодіють між собою в процесі реалізації публічної політики, здійснюючи заходи, спрямовані на досягнення мети політики, у відповідності зі своїми власними прагненнями й інтересами.

2. Публічна політика повинна мати чітку ієрархію, за якою здійснюється весь процес її реалізації зверху донизу. Адміністративні органи, що приймають рішення, передають їх «вниз» для виконання за встановленою ієрархією повноважень. Крім органів прямого адміністрування політики, до цієї ієрархії мають входити з відповідними повноваженнями і виконавські, експертні та контрольні органи. В ідеалі дії управління різних рівнів повинні бути скоординованими й мати чіткий зворотний зв'язок.

3. Публічна політика повинна мати повноцінний інструментарій: систему засобів для передачі рішень, відслідковування їх виконання, коригування планів та заходів, залучення необхідних матеріальних і людських ресурсів, оцінки реалізації політики

Відповідно атрибутами публічної політики є: Адміністративні повноваження — легітимність прийняття рішень і їх виконання за ієрархією, яка забезпечується суспільно визнаними органами управління, тобто органами державної влади і громадського самоуправління; Компетенція у тій сфері, якої стосується публічна політика — освіті, соціальному забезпеченні, екології тощо; Впорядкованість та наступність — наявність системи розробки та прийняття рішень, відслідковування

результатів, оцінки та коригування дій. Брак чи недосконалість будь-якого з цих атрибутів суттєво утруднить або навіть зробить неможливою розробку й реалізацію політики. Недостатність повноважень адміністративної структури знизить виконавчу силу прийнятих рішень, а їх надмірність обмежить варіативність дій і послабить зворотний зв'язок, що може зашкодити коректній оцінці реалізації політики. Недостатня компетенція у відповідній галузі чи галузях може завдати шкоди не лише розв'язанню проблем, на які спрямована політика, а й іншим галузям суспільного життя, що мають безпосередній стосунок до політики, яка реалізується, але не враховані в ній належним чином. Невпорядкованість вноситиме певний хаос у програму виконання політики, шкодитиме ефективному залученню й використанню ресурсів, що вимагатиме додаткових зусиль по управлінню реалізацією політики.

Потреба подальшого вивчення публічної політики зумовлена особливістю сучасних політичних процесів, які характеризуються значним зростанням вимог, які суспільство пред'являє до політичної системи. У ситуації, коли органи державної влади не здатні реагувати на існуючі запити, держава все частіше починає перекладати деякі функції на інших недержавних акторів. І ця тенденція, яка відображає, що недержавні актори все активніше включаються в процеси вироблення політики, спрямованої на забезпечення суспільних інтересів і завдань, стає дедалі відчутною. Отож, у реальності перед нами дійсно постає дилема вибору перспектив – державна чи публічна політика.

Таким чином, починаючи з 90 рр. ХХ ст., вчені адаптують понятійний сенс публічної політики на підставі того досвіду державних і культурноціннісних змін, який є в їх національних контекстах. Головна проблема, в цьому випадку, полягає в тому, що вищевказані категорії не завжди відповідають своєму змісту, особливо в умовах перехідних систем. Для формування уявлення про сутність публічної політики у схильних до трансформації державах потрібно застосовувати такі пояснення цих категорій, які б враховували відсутність повноцінного громадянського суспільства і комунікації між усіма акторами політичного процесу. Виходом зі сформованої ситуації може бути уточнення категорій відповідно до політичної реальності. Так, наприклад, у науковий обіг можуть бути введені такі терміни, як: «часткова публічна політика», «недостатня публічна політика» або «імітаційна публічна політика». Однак поки сучасні вчені частіше використовують найбільш абстрактні визначення з конкретизацією критеріїв в окремих дослідженнях. Розробка концепту публічної політики з урахуванням практики перехідних систем становить серйозний науковий інтерес, оскільки, з огляду на національний досвід схильних до трансформації і часто конфліктних систем, можна адаптувати цю категорію до неліберальних держав або представити новий варіант концепту.

Множинність різнопланових пояснень суті публічної політики аж ніяк не вирішила на сьогоднішній день проблему загально-універсального визначення цієї категорії. Навпаки, ми спостерігаємо спроби різних національних шкіл усього політологічного співтовариства в прагненні просунути в теоретичному й емпіричному розумінні цього питання, тим самим поглибивши уявлення про цей концепт. Про це свідчать міжнародні наукові заходи останніх років, де публічній політиці приділялася пильна увага: 22 і 23 Світові конгреси політичної науки (Мадрид, Іспанія, липень 2012, Монреаль, Канада, 19-24 липня, 2014 року); Міжнародна конференція Мережі в глобальному світі (Санкт-Петербург, липень 2012 International Scientific Conference Networks in the Global World: Structural Transformations in Europe, the US and Russia), Мережі в глобальному світі (Санкт-Петербург, червень 2014 року); Перша, Друга, Третя Міжнародні конференції з публічної політики (Гренобль, Франція, червень 2013, Мілан, Італія, 2015, Гонконг 2016 International Conference on Public Policy).

Таким чином, аналіз існуючих підходів і проблем, які визначили сучасний концепт публічної політики, довів, що кожне із соціальногуманітарних досліджень спрямовує зусилля на виокремлення головних рис публічності – таких, як конструкт соціальної реальності, і багато дослідників намагаються окреслити власну феноменологію публічної сфери, нерідко протиставляючи її вже існуючим аспектам.

Отже, політичній науці ще передуює складна робота щодо уточнення концепту публічної політики в умовах сучасної трансформації політичних систем, під впливом глобальних і внутрішньополітичних чинників. Особливий теоретичний і емпіричний інтерес представляють перехідні держави в силу специфічності поєднання нинішніх політичних практик і минулого досвіду державного управління.

У результаті ретроспективного аналізу підходів, що операціоналізують публічну політику, було представлено авторське бачення цього феномену. Під публічною політикою ми розуміємо доцільну взаємодію публічних акторів (інституціоналізованих та неінституціоналізованих, формальних і неформальних), які за допомогою власних ресурсів, функціональних механізмів, культурно-ціннісних і правових норм, мають можливість виявляти, реалізовувати, аналізувати та контролювати загальнозначущі соціальнополітичні проблеми.

Отже, концепт публічна політика перманентно трансформується в силу мінливої політичної реальності, що ставить представників різних наукових шкіл перед проблемою постійного пошуку нових пояснень його змісту. Через об'єктивні причини методологія політичної науки виявилася неспроможною самостійно дати відповідь на питання: що є публічна політика? Ця можливість з'являється лише за умови участі таких наук, як економіка, соціологія, менеджерійні науки, держуправління, системологія тощо.

### 1.3. Понятійно-категоріальний апарат аналізу публічної політики

На підставі опрацьованої наукової літератури можна сформулювати такі основні підходи до тлумачення змісту поняття “публічна політика”:

- публічна політика – як транспарентний процес прийняття політичних, політико-управлінських рішень, де ступінь публічності визначається наявністю каналів доступу заінтересованих груп до цього процесу;

- публічна політика – як цілеспрямований вплив, який здійснюють структури публічної влади. Таке значення публічної політики найчастіше вживається в контексті реалізації публічного управління;

- публічна політика – як програма, що містить стратегії розвитку держави. Вживається тоді, коли йдеться про галузеву політику (у сфері охорони здоров’я, освіти, промислової політики тощо);

- публічна політика – як визначений курс дії публічної влади. Таке значення може мати місце в контексті реалізації певної ідеології правлячого класу;

- публічна політика, сутністю якої є публічна діяльність. Остання розуміється як репрезентована у публічній сфері активність політичних та неполітичних акторів, які через взаємодію прагнуть реалізовувати власний інтерес. Діяльність держави проявляється у сфері задоволення соціальних запитів, відповідно публічна діяльність здійснюється з метою оптимізації та раціоналізації управлінських рішень;

- публічна політика – як механізм підтримки публічного порядку;

- публічна політика – форма політичного процесу, який реалізується у публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними та іншими видами ресурсів, представлений цілісним комплексом вертикальних і горизонтальних взаємодій його учасників.

На основі щойно наведених коротких характеристик підходів до дослідження публічної політики аналіз цієї політики може здійснюватися на основі взаємодії п'яти елементів між собою. Такими елементами є: уявлення, актори, процеси, інститути та результати.

**Актори** можуть бути індивідуальними і колективними, вони володіють певними ресурсами, деякою автономією, діють на основі певних стратегій. Вони здатні здійснювати вибір на основі врахування своїх матеріальних та / або символічних інтересів.

**Уявлення** є когнітивної та нормативної рамками, які надають сенс діям, які їх обумовлюють і відображають.

**Інститути** - це норми, правила, рутини, процедури, які визначають взаємодії.

**Процеси** є формами взаємодії та їх перетворення в часі, вони враховують різну діяльність по мобілізації індивідуальних і колективних акторів.

**Результати** - це ефект публічної політики і публічних дій.

Різний характер дій учасників публічної комунікаційної взаємодії, їх різне функціональне навантаження зумовлюють необхідність використовувати такі терміни для позначення учасників публічної політики:

– суб'єкт державної політики - розглядається у діалектичній єдності з об'єктом державної політики – суспільством у цілому чи окремо суспільними групами, класифікованими за соціально-демографічними, професійнокваліфікаційними, етнічними параметрами тощо. Суб'єкт державної політики у комунікаційній взаємодії може виступати як суб'єкт публічної політики. Публічна політика включає не лише вертикальні виміри взаємодій, а й горизонтальні, тому характеризується не лише суб'єкт-об'єктними, а й суб'єктсуб'єктними відносинами;

– суб'єкт публічної політики є ті, хто може публічно артикулювати власні інтереси. Так, діяльність громадських організацій як суб'єктів публічної політики проявляється в артикуляції й агрегації інтересів соціальних груп; в орієнтуванні органів влади на вирішення суспільно-значимих проблем; у формуванні громадської думки з актуальних питань, у посередництві між громадянами і владою;

– агент публічної політики. Їх особливістю є досить високі реакція і ступінь пристосування до існуючих умов. Важливою характеристикою агента науковець вважає те, що він завжди намагається діяти в межах правил встановленого політичного поля і це досягається завдяки тому, що діє він публічно, прозоро, відкрито для громадськості, що, у свою чергу, примушує його дотримуватися й моральних правил та норм;

– актор публічної політики. Термін «актор» означає того, хто діє як індивідуальний чи колективний суб'єкт публічної політики та головне – у процесі прийняття рішень розглядається як його учасник. При розгляді різних політичних практик постає ряд питань, що стосуються визначення та обмеження поняття «актор». Одним з критеріїв актора публічної політики є те, що він повинен діяти стратегічно. Для того, щоб суб'єкт розглядався як актор у контексті публічної політики, потрібно, щоб його дії мали відчутний вплив на поточний політичний процес.

Варто також додати, що самі агенти публічної політики виконують різнопланові ролі. Якщо П.Бурдье аналізував персоніфікованого агента, то американські науковці Г.Алмонд і Г.Пауелл представили класифікацію групової ідентифікації (табл. 1.3):

Таблиця 1.3.

Групові агенти, класифіковані за принципом групової ідентифікації суб'єктів політики Г. Алмонда і Г. Пауелла



№ з/п	Груповий агент	Особливості поведінки	Ідентифікація
1	Аномічні групи (від франц. <i>anomie</i> – "беззаконня" )	Спонтанно організовується та діє епізодично	Учасники бунтів, маніфестацій, страйків та інших форм масових протестів
2	Неасоціативні групи	Об'єднання людей, які, як правило, мають персональні контакти, неформальні зв'язки, але не мають жорсткої організаційної структури	Бізнес-групи, корпоративно-кланові, етноконфесійні угруповування, неформальні групи, групи споживачів
3	Асоціативні групи	Легалізовані об'єднання і асоціації, що мають організаційну структуру і апарат, виражають ті чи інші приватні інтереси	НКО, професійні, етнонаціональні рухи, молодіжні, жіночі організації, тощо
4	Інституційні групи	Угруповування, які існують всередині формальних структур соціально-політичних інститутів (армії, парламента, партії, бюрократії) та мають більше можливостей до контролю тих чи інших видів суспільних ресурсів	Відомчі корпорації бюрократів, що працюють у рамках галузевих міністерств та відомств, депутатські групи, армійські кліки

Процеси ускладнення структури практики публічної політики, соціальноекономічні трансформації, розвиток та впровадження новітніх технологій, зумовили появу і нових агентів. Варто зазначити, що їх політико-правовий статус українським законодавством не визначений. Проте Європейська комісія визначає, що громадянське суспільство представлене:

- учасниками ринку праці, які є соціальними партнерами (профспілки, федерації роботодавців);
- організаціями, що репрезентують соціальних та економічних гравців у широкому сенсі (організації споживачів);
- громадськими організаціями (неурядові організації);
- організаціями на рівні громади, через які громадяни можуть брати участь у житті територіальної громади.

Певні колізії породжує вітчизняне законодавство стосовно трактування понять «неурядові» та «недержавні» організації. У міжнародній правовій практиці закріплено вживання терміна «неурядові

організації», оскільки звичайна логіка заперечує можливість створення організацій парламентом чи судовою гілкою влади. У вітчизняних нормативно-правових документах, навпаки, практикується вживання терміна «недержавний» відносно різного типу утворень, у той час як термін «неурядовий» вживається виключно у контексті міжнародних чи іноземних організацій.

Особлива роль у публічній політиці відводиться експертам. Так, з одного боку, вони можуть відігравати провідну роль у формуванні об'єктивної інформації у вигляді наукових рекомендацій для покращення якості рішення. З другого боку, вони можуть виконувати замовлення щодо легітимації уже прийнятого рішення, підкріплюючи його результатами наукової експертизи. Відповідно у першому випадку експерти відіграють роль самостійних агентів процесу публічної політики, у другому ж – роль агентів-резидентів. Також можна назвати ряд ситуацій, за яких експертні групи, комісії, не включені в політичний процес, існують формально та є лише засобом легітимації навіть не владного рішення, а самого владного інституту. Колізії, які створюються навколо даного агента, є предметом наукових дискусій. Деякі науковці (Л. Сморгунів) для більшої ясності вводять різні способи класифікації експертиз:

- за замовниками (відомча, урядова, парламентська, експертизи, замовлені спонсорами та інвесторами, тощо);
- за професійним полем (правова, лінгвістична тощо);
- за ступенем публічності.

Важливим агентом, а найчастіше агентом-резидентом, є також ЗМІ, роль і позиція яких у процесі публічної політики може варіювати від споглядальної до активної. ЗМІ можуть активно впливати на уявлення влади та суспільства щодо загальнозначимих суспільних і державних проблем та на їх вирішення (роль активного аналітика). Водночас їх роль може бути і мінімальною (роль пасивного спостерігача). Якщо розглядати ЗМІ як інструмент публічної політики, то звісно, основне їх призначення – бути джерелом до певної міри об'єктивної інформації та, згідно з кібернетичною моделлю – масовим посередником між людьми, інституційними структурами громадянського суспільства та державною владою. Але, крім цього, ЗМІ володіють правом вибору альтернатив для влади та суспільства, актуалізуючи одні проблеми і не допускаючи інші. Варто зазначити, що якщо донедавна ЗМІ вважалися одним з найвпливовіших суб'єктів політичних процесів, то на сьогодні вони найчастіше репрезентують позицію інших суб'єктів. Однак, оскільки ми розглядаємо ЗМІ не як інструмент для вираження громадської думки, а як учасника публічного політичного процесу (комунікації діалогового типу), то, на наш погляд, на їхню позицію у публічній політиці впливає не стільки наявність факту їхньої свободи та незалежності, скільки їх кількість та представлення альтернативних джерел інформації. Із загальної теорії

інформації відомо, що за умов використання альтернативних, незалежних один від одного джерел інформації, може бути отримана достатньою мірою альтернативна інформація. Отже, для публічної політики важливим є конкурентне середовище різних джерел інформації.

Зазначені агенти є основними агентами публічної політики, які максимально репрезентують спектр взаємовідносин між державою, суспільством, громадянським суспільством.

Проте варто зазначити, що у практиці аналізу публічної політики найчастіше використовується поняття «актор». Термін «актор» означає того, хто діє як індивідуальний чи колективний суб'єкт публічної політики та головне – у процесі прийняття рішень розглядається як його учасник. При розгляді різних політичних практик постає ряд питань, що стосуються визначення та обмеження поняття «актор». Одним з критеріїв актора публічної політики є те, що він повинен діяти стратегічно. Для того, щоб суб'єкт розглядався як актор у контексті публічної політики, потрібно, щоб його дії мали відчутний вплив на поточний політичний процес. Актор як суб'єкт публічної політики повинен:

- брати участь у політичному процесі;
- впливати на результат своєю участю.

Прийняття рішень у різних сферах публічної політики є результатом втручання у політичний процес різних акторів. Проблемою процесу публічної політики є те, що не завжди наперед заданими є правила і процедури участі акторів. Тому важливою є наявність стратегічних цілей у актора, які можуть бути задоволені лише шляхом публічної взаємодії. Стратегічні цілі є завжди в індивідуального актора, завдання же колективного актора – їх сформулювати. Крім таких відомих форм колективного актора, як політичні партії та громадсько-політичні об'єднання, існують ще й такі форми громадських об'єднань.

У різних сферах публічної політики та на різних її рівнях діють відповідно різні актори. На сьогодні у теорії публічної політики існують методи щодо виявлення колективних акторів (за критеріями: наявності системи колективного прийняття рішення; спільних інтересів; механізмів інтеграції тощо), але відсутні методики визначення впливів акторів публічної політики на прийняття рішень. Становище чи ранг акторів, які вони займають у конкретних ситуаціях публічної політики, можуть визначатися виходячи з того, якими вони ресурсами володіють чи які на них покладені зобов'язання. Але їхня роль, як зазначає науковець, не обмежується набором дій, пов'язаних із займаним становищем, її зміст полягає у тому, щоб зробити це положення публічним.

В Україні запити на публічну політику були зумовлені тим, що численні групи інтересів отримали реальну можливість брати участь у формуванні політичного порядку денного, впливати на процес розроблення

й втілення політичних рішень та спільно з всіма учасниками політичного процесу, вибудувувати складну мережу взаємозв'язків (рис. 1.2).



Рис. 1.2. Суб'єкти публічної політики

#### 1.4. Аналіз державної політики в Україні

Реформування суспільного життя України, становлення демократичної, соціальної, правової держави, багатопартійності та інших демократичних інститутів в процесі трансформації українського суспільства зумовили посилену увагу українського суспільства як в цілому, так і з боку науковців до аналізу державної політики. Аналіз державної політики є невід'ємним складником суспільного процесу. Саме цим продиктована необхідність докладного аналізу державної політики, особливо в умовах того перехідного стану, в якому зараз знаходиться Україна

Зазначимо, що в останні роки зросло значення аналізу політики як для фахівців з державного управління, так і для споживачів послуг влади у зв'язку з домінуючою орієнтацією суспільства на встановлення ліберальнодемократичних інституцій.

В контексті всебічного аналізу державної політики, зазначимо, що перш за все вона репрезентується як прикладна дисципліна із застосуванням методик ситуативно-аргументованих відповідей на суспільні запити і обговорення, творчий розвиток, критичний підхід і комунікативність інформації.

Аналіз державної політики – це професійна робота, послідовний систематичний аналітичний процес. Навички аналізу неможливо адекватно передати тільки через знання і теоретичне навчання. Найбільш ефективними є тренінги та імітація на основі методологічної бази. Адже реальний аналіз – це не лише збирання й оцінювання інформації щодо вибору напрямку політики, тобто стереотипна раціональна майстерність, а ґрунтовне, чітке, критичне і переконливе кваліфіковане інтелектуальне міркування (осмислення-усвідомлення), що є визначально важливішим за фундаментально цінну логіку і фактичні дані. Узагальнюючи, можна

сказати, що аналітик політики переважно здійснює аналіз як „професійне вгадування”.

Адже реальний аналіз – це не лише збирання й оцінювання інформації щодо вибору напряму політики, тобто стереотипна раціональна майстерність, а ґрунтовне, чітке, критичне і переконливе кваліфіковане інтелектуальне міркування (осмислення-усвідомлення), що є визначально важливішим за фундаментально цінну логіку і фактичні дані. Узагальнюючи, можна сказати, що аналітик політики переважно здійснює аналіз як „професійне вгадування”.

Важливими аспектами науково-методологічного наповнення змісту поняття «аналіз державної політики» український дослідник В.Тертичка вважає:

1. Визначення і аналіз основних теоретико-методологічних підходів до аналізу державної політики як системного явища суспільно-політичних процесів;

2. Систематизація теорій і розробка методології аналізу державної політики;

3. Аналіз державної політики як багатовекторної системи, яка відображає динамічну єдність і взаємодію основних сфер суспільного життя;

4. Дослідження державної політики як координаційно-управлінської діяльності владних інститутів і як об'єкт впливу соціальних груп, общин тощо;

5. Розкриття змістовних структурних і функціональних особливостей державної політики і визначення її ролі і місця в політичній системі суспільства;

6. Характеристика концептуальних положень розробки і впровадження сучасної державної політики в Україні та її аналіз;

7. Розробка теоретико-методологічних основ створення необхідних умов для формування раціонально-ефективного державного управління;

8. Ознайомлення, розповсюдження і впровадження аналізу державної політики як навчальної дисципліни

Існує багато теоретичних підходів, що дозволяють з різних позицій аналізувати державну політику. Найбільш відомі концепції:

– Концепція інституціоналізму, яка розглядає державну політику як результат діяльності державних інститутів, що представляють законодавчу, виконавчу і судову владу;

– Теорія політичного процесу, в якій увага акцентується на процесах формування державної політики, починаючи з вибору цілей і пріоритетів і закінчуючи оцінкою результатів політики;

– Теорія відкритих систем – державна політика розглядається як реакція політичної системи на запити і потреби відповідних соціальних структур і зовнішнього середовища;

– Теорія груп – розглядає групову боротьбу в процесі розробки державної політики, постійні конфлікти між різними групами в суспільстві і в уряді;

– Теорія суспільного вибору – державна політики розглядається як результат діяльності індивідів на основі усвідомлення ними їх інтересів і ухвалення відповідних рішень. При цьому широко використовуються ідеї і методи мікроекономіки.

В процесі аналізу державної політики існують чимало методологічних проблем. Ці проблеми можуть перешкоджати аналізу, обмежувати його проведення. Найбільш характерними методологічними проблемами є наступні:

1. Як правило, дослідникам досить важко отримати надійні та переконливі докази, факти або дані щодо мотивів, цінностей та поведінки виробників політики, природи й масштабу суспільних проблем, впливу політик та інших аспектів політичного процесу (нерідко такі дані просто відсутні).

2. Існують певні сфери та проблеми політики, які не дуже піддаються точному кількісному вимірюванню й аналізу. До цієї категорії належать багато аспектів соціальної та економічної політики. Тому аналіз не обов'язково має бути кількісним, до того ж не всі кількісні аналізи точні.

3. Нерідко дані, отримані шляхом інтерв'ювання або опитування державних службовців та інших «гравців» політичного процесу, є неоціненними для дослідників і не можуть бути отримані іншим чином. Однак потрібна деяка обережність у застосуванні таких методів отримання даних. Дані, отримані з таких джерел, не слід розглядати як остаточні, їх слід перевіряти на відповідність з іншими джерелами, застосовувати обачливо і розглядати як такі, що репрезентують окремі погляди на деякі події.

4. Чимало досліджень процесу вироблення державної політики набувають форми аналізу ситуативних прикладів, оскільки акцентують увагу на окремих програмах, законодавчих актах або сферах державного управління. Метод аналізу конкретного ситуативного прикладу, як правило, стає мішенню для критики через свою вузьку спрямованість, яка не дає змоги робити узагальнення. Хоча найкращими для узагальнень є дослідження, що містять у собі всі відомі випадки (наприклад, усі випадки або спроби державного регулювання в економіці), аналіз конкретних епізодів може бути використаний для перевірки або розробки нових теорій, проведення детального аналізу тієї чи іншої події, аналізу девіантних випадків, що суперечать загальній теорії.

5. Процес розробки і впровадження державної політики багатогранний, тому, характеризуючи його, не можна застосовувати однакові критерії, оскільки кожна проблема вимагає індивідуального

вирішення. Для аналізу в політичних науках часто використовуються теоретичні класифікаційні підходи і моделі.

### **1.5. Принципи та чинники публічної політики**

Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство вимушені апелювати до громадян, потребуючи схвалення та суспільної підтримки обраного варіанта рішень та дій. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Саме тому, намагаючись досягти підтримки та ефекту мобілізації суспільства, держава, використовує сучасні методи формування громадської думки. Разом з тим публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готового до діалогу. Саме у результаті такого діалогу відбувається легітимація влади. Цінність публічної політики полягає в тому, що вона є необхідною умовою існування сильної демократичної держави та одночасно головним атрибутом розвинутого громадянського суспільства.

У контексті публічного управління публічна політика є політикою, що задовольняє суспільні очікування. Розглядаючи "державну політику" та "публічну політику" як визначальні чинники ціннісно-цільового спрямування публічного управління, важливо брати до уваги якісні характеристики держави як форми організації суспільства, її питому вагу у суспільних процесах, співвідношення та характер взаємодії з громадянським суспільством, здатність конкретної політичної системи реагувати на запити суспільства, особливості взаємодії органів державної влади з суспільством. Ю. Хабермас, вирізняє дії, які системно інтегровані у державу та дії соціально інтегровані – публічна сфера. Остання є тим зрізом соціального життя, де формується громадська думка. Публічна сфера виконує найважливіші функції, що забезпечують взаємодію держави і суспільства (різноманітних груп інтересів) у формуванні питань, що виражають суспільно значимий інтерес.

Публічна сфера набуває значимості як платформа взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та задач. Державна політика перестає бути "державною" як такою, і набуває ознак публічності у тому розмінні, що держава визнається актором, що діє та вибудовує свою політику та здійснює управління в публічній сфері.

Аналізуючи феномен сучасної української публічної політичної діяльності варто відмітити поступове становлення принципів публічної політики:

– утвердження гласності: свобода слова, відсутність монополії на засоби масової інформації, наявність альтернативних ЗМІ;

- формування засад політичного плюралізму: свобода конкуренції та суперництва політичних еліт, зокрема правлячої політичної еліти та опозиційної;
- законодавче закріплення соціальної мобільності еліт шляхом встановлення терміну перебування при владі виборних та призначених осіб;
- формування розуміння потреб щодо дотримання балансу інтересів різних соціальних сил як важливий елемент демократичного розвитку суспільства та економічної стабільності держави;
- виокремлення законодавчих основ необхідності дотримання демократичних процедур політичного процесу;
- формування загального прогресивного поступу щодо становлення публічної діяльності, пов'язаного з розвитком громадянського суспільства в Україні.

Все ж, якщо розглядати публічну політику як низку послідовних рішень, прийнятих різними публічними суб'єктами, варто враховувати наявність чинників, що сприяють її формуванню.



Рис. 1.4. Чинники публічної політики

Отже, проведений аналіз свідчить, що концепт «публічна політика» є багатовимірним поняттям, дослідження якого ускладнюється наявністю різних наукових шкіл, методів та, відповідно, інтерпретацій змісту. В значній мірі на сьогодні публічну політику можна розглядати і як явище, і як засіб, і як інструмент або механізм.

Разом з тим, можна виділи ключові особливості публічної політики в контексті публічного управління та політики в цілому. По-перше, в основі публічної політики знаходиться публічна сфера, яка формується тоді, коли створюються умови публічного дискурсу. Публічна сфера набуває значимості як платформа взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та задач. При цьому саме публічна сфера



(поряд з розвиненістю та демократичністю суспільства) є основними критеріями оцінки публічної політики.

По-друге, публічна політика спрямована на забезпечення суспільного інтересу (на відміну від таких варіантів як "державний інтерес", "корпоративний інтерес", "приватний інтерес"). Завдання публічної політики як раз і полягає у тому, щоб створити механізми виявлення і забезпечення суспільного інтересу.

По-третє, механізми публічної політики, на відміну від державної політики, забезпечують можливості представлення та узгодження позицій різних заінтересованих сторін у прийнятті політичних або політико-управлінських рішень.

### **Контрольні питання**

1. Дайте визначення політики. У чому особливості державної політики?
2. У чому сутність типології державної політики як предмета її формування та реалізації?
3. Дайте характеристику системної природи державної політики.
4. Дайте характеристику структури політики.
5. Назвіть принципи державної політики.
6. Охарактеризуйте методи державної політики.
7. Дайте характеристику суб'єктів державної політики.
8. Охарактеризуйте сутність, функції та напрямки державної політики.
9. Проведіть порівняльну характеристику визначень публічної політики.
10. Які інструменти політики ви вважаєте найвпливовішими?
11. Назвіть етапи процесу вироблення політики

### **Література**

1. Електронне урядування: підручник / авт. кол. : А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін та ін. ; за заг. ред. проф. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка. – Київ : НАДУ, 2016. – 128 с.
2. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.
3. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. - Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. - 200 с.
4. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // ВВР України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.
5. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. - 340 с.

6. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. - К. : НАДУ, 2016. - 192 с.
7. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
8. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
9. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія / О. Г. Пухкал. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2010. – 287 с.
10. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.
11. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / Під загальною редакцією О. П. Демянчука. – К.: Факт, 2004. – 224 с.
12. Соціальна і гуманітарна політика : підручник / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. - К. : НАДУ, 2016. - 792 с.
13. Телешун С. Публічна політика та управління : наукова розробка / авт. кол. : С. Телешун та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 36 с.

## **ТЕМА 2. ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ ПРИЙНЯТТЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ**

**2.1. Взаємозв'язок політики та управління. Політична система як система управління публічними справами**

**2.2. Особливості вироблення та реалізації політичного курсу.**

**2.3. Політичні інститути як складові політичної системи.**

**Держава як політичний інститут. Політичний процес.**

**2.4. Вироблення та реалізація рішень у сфері державно-владних відносин. Організація та структура публічної влади в Україні.**

**2.1. Взаємозв'язок політики та управління. Політична система як система управління публічними справами**

Сьогодні очевидно, що об'єктивна складність, внутрішня суперечливість і наукова неопрацьованість моделі, шляхів, механізмів і динаміки процесів реформування українського суспільства посилюються тим, що значно затягнувся період визначення реального механізму взаємодії й взаємовпливу владних структур та суспільства в Україні. Тому дуже важливо ґрунтовно з'ясувати ці процеси взаємодії, особливо в контексті взаємозв'язку політики і управління, які відображуються в такому понятті, як публічна сфера.

По суті, публічна сфера (політика і управління) - це спосіб забезпечення в суспільстві клімату співпричетності і демократизму. Його смисл полягає у тому, щоб підтримувати та розвивати участь самого суспільства в управлінському процесі, стимулювати пошук таких шляхів вирішення суспільних проблем, які дають оптимальні варіанти поєднання приватних інтересів з публічним, тобто інтересом суспільства як цілого.

Публічна сфера виконує визначені функції взаємодії влади і суспільства у формуванні політики та самоврядної діяльності.

Перша функція - артикуляція суспільних інтересів, які повинні сформуватися та прозвучати в самому суспільстві, чітко заявити про себе, щоб і влада, і сама громадськість їх помітили і належним чином оцінили.

Друга функція - публічний контроль за діяльністю влади і, у більш широкому розумінні, станом справ у суспільстві, в державі, в соціокультурній сфері.

Третя функція публічної сфери - вплив на формування державної політики. Держава як загальнонаціональний інститут покликана репрезентувати публічні інтереси суспільства. Інші суспільно-політичні інститути, у тому числі громадські, репрезентують приватні, групові, корпоративні інтереси і тому не спроможні брати на себе функції публічної влади.

Четверта функція публічної сфери, виняткова важлива для сучасної України, - політико-культурне просвітництво громадян. Обумовлена

цінніснокультурними пріоритетами, детермінацією соціальних процесів цілями, що висувають різні політичні сили та об'єднання громадян, має незаперечну перевагу щодо інших джерел суспільних перетворень.

На відміну від адміністративної роботи, яка здійснюється згідно з чинними правилами та нормами (тобто формалізованої діяльності), власне політична (публічна) діяльність пов'язана із завданням установа нових формальних умов. Головне у творенні політики - це визначення суті проблеми, вирішення якої потребує втручання державних органів влади. Прийняттю політичних рішень має передувати публічне обговорення всіх обставин виникнення суспільно значущої проблеми та оптимальних варіантів її розв'язання.

Отже, політика і управління є взаємозалежними суспільними сферами, які об'єднує загальна природа походження, що пов'язана з феноменом влади. Ці сфери впродовж історичного розвитку по-різному співвідносилися одна з одною, але їх завжди об'єднувало уявлення про владу як про організовану силу, яка спрямована на врегулювання соціальних, економічних та особистих відносин.

Повне розмежування призводить до зниження якості як адміністрування, так і політики. За цих умов політики стають безвідповідальними, натомість система адміністрування виявляється "жертвою" політичної кон'юнктури. Водночас адміністративна система зосереджує величезні ресурси, які в умовах слабкого публічного політичного контролю можуть використовуватися в особистих або корпоративних інтересах. Для контролю над гіпертрофованим зростанням адміністративної влади і унеможливленням трансформації державної політики в засіб обслуговування особистих та корпоративних інтересів публічна політика використовує такі засоби, як політичний контроль за діяльністю адміністрації, виборність вищого управлінського персоналу, підзвітність виконавчої влади парламенту, відкритість адміністративної вертикалі.

Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними та адміністративними функціями. Практика державного управління свідчить, що в Україні ще не сформувався інститут високопрофесійних державних менеджерів, «вільних» від політики, а процеси, які відбуваються у політичній сфері, не сприяють становленню цього інституту. Отже, на порядку денному стоїть завдання визначення оптимальної моделі поєднання в державному управлінні адміністративних і політичних функцій.

Можна визначити наступні пріоритетні шляхи інституційних змін, спрямованих на гармонізацію публічної політики та управління:

- формування національної ідентичності як ключового чинника, на якому базується процес визначення головних орієнтирів суспільного поступу і національних інтересів;

- робота зі створення політико-правових механізмів, які унеможливають домінування корпоративних та групових інтересів над загальнодержавними (є найактуальнішим завданням);

- серед завдань підвищення якості державного управління в Україні пріоритетним є розмежування політичних та адміністративних функцій і посад; - важливою умовою підвищення якості державного управління є його деполітизація;

- необхідно вжити належних заходів для покращення стратегічного планування державної політики.

В механізмі політичного життя суспільства особливе місце посідає влада. Саме через механізм політичної влади, засоби її реалізації здійснюється політичний процес, функціонує політика, вирішуються завдання управління розвитком суспільства.

Влада виступає як необхідна умова існування і розвитку суспільства. Це пов'язано з тим, що вона відображає об'єктивну потребу в організації, задоволенні вольових прагнень, потреби у саморозвитку і підтриманні цілісності суспільства. Саме влада є сполучною ланкою політичної системи, яка визначає її природу і стійкість. Вона відображає волю соціальних суб'єктів, яка здійснюється як обов'язкова, публічна, така, що підкорює собі всіх членів суспільства. Вона забезпечує в суспільстві порядок, тобто приведення поведінки суб'єктів у відповідність з нормами і цінностями, що діють в даній системі. Вона відображає і захищає докорінні інтереси і сукупну волю соціальних суб'єктів і служить засобом реалізації цих інтересів.

Розмірковуючи про сутність влади, не можна не сказати про те, що останнім часом поширюється тенденція, згідно з якою влада розглядається вже не просто як «здатність і можливість здійснювати свою волю, впливати на діяльність і поведінку інших людей», а найперше як право, яке дає влада, на управлінський вплив. І такий підхід є цілком виправданим, адже в правовій державі ніхто не має права здійснювати, а тим більше нав'язувати свою волю, а регулювання суспільних відносин відбувається через нормативно-законодавчі акти, приймати які мають ті суб'єкти, яким це довірило суспільство.

Залежно від сфери функціонування влада може виступати в різних іпостасях. Найбільш зримою для всіх є політична влада, яка з розвитком людського суспільства виходить на перший план і з якою в буденній свідомості ототожнюється, власне, саме поняття влади як такої.

Під політичною владою звичайно розуміють реальну спроможність окремої особи або групи людей втілювати свою волю в політиці, ідеології, правових та моральних нормах, зміцнювати політичну роль суб'єкта влади.

Центральним інститутом та основним знаряддям політичної влади є держава, яка виступає як державна організація політичного управління суспільством, фактор консолідації політичної системи. Державна влада є інституційним вираженням певної загальної для всіх людей волі, інтегруючого та узгоджуючого начала, що поєднує суперечливі фрагменти соціуму у сталу цілісність. Вона перевищує всі інші різновиди влади як за обсягом, так і за засобами впливу, оскільки поширюється на всі сфери суспільного життя і здійснюється за допомогою спеціального апарату управління, володіючи монополічним правом видавати нормативні акти, які є обов'язковими для всіх членів суспільства, і застосування насильства стосовно тих, хто ці акти порушує.

Державна влада, таким чином, являє собою найбільш розвинену, найвищу форму політичної влади і має з останньою багато спільних ознак, таких як: авторитетність, легітимність, вольова спрямованість, наявність ознак верховенства. Проте ототожнювати на цій підставі політичну і державну владу не варто, оскільки ці спільні ознаки відрізняються межами застосування, обсягами, методами, формами прояву, суб'єктами.

Загальноновизнаним є те, що політична влада використовується для задоволення інтересів певних частин суспільства. Різні соціальні групи по-різному впливають на прийняття рішень інститутами політичної влади і в такий спосіб реалізують свої інтереси. Саме абсолютизація інтересів у масовій свідомості викликає появу лідерів, які, використовуючи методи популізму, чітко виявляють певні інтереси, але не можуть реально досягти соціально необхідної мети. Таким чином, функціонування політичної влади базується на усвідомленні соціальних інтересів. Лише в цьому випадку може бути прийнятним рішення, що в майбутньому слугуватиме інтересам різних соціальних груп.

Багатоманітність суспільних інтересів і необхідність їх узгодження, існуючі в суспільстві суперечності і конфлікти, що потребують вирішення, об'єктивна потреба у забезпеченні порядку в суспільстві – все це разом з багатьма іншими факторами вимагає від влади виконання регулятивних функцій і управління. Можна навіть стверджувати, що політична влада реалізується перш за все в управлінні, хоча й не зводиться лише до нього. Управління - це застосування політичної влади, прояв її у різних видах. Функція управління є сутнісною функцією політики, через яку виявляється свідомо реалізація цілей держави і суспільства

Питання взаємодії політичного та управлінського аспектів у процесі діяльності виконавчої влади вже протягом тривалого часу є предметом змістовних науково-практичних обговорень. Виконавча влада, вищим органом якої є уряд, здійснює функції реалізації і впровадження державної політики шляхом перетворення політичних рішень в управлінські рішення і дії. Отже, специфіка діяльності виконавчої влади полягає в тому, що в ній

представлені як політичні, так і суто технічні управлінські, бюрократичні інститути та органи.

Втім державне управління, зрозуміло, не зводиться лише до діяльності виключно органів виконавчої влади, оскільки вона нерозривно пов'язана і взаємодіє із законодавчою і судовою гілками влади. Щодо законодавчої влади, то вона є політичною вже за самим своїм призначенням. Проте саме таке політичне призначення законодавчої влади визначає і її роль в державному управлінні. Адже до функцій політичної системи, яка формується законодавчою владою, належить і організація системи державного управління, діяльність якої спрямована на впровадження державної політики. До того ж зрозуміло, що ефективність і якість державного управління значною, якщо не вирішальною мірою залежать від якості і досконалості законів, які приймаються законодавчою владою.

Водночас при найрізноманітніших інтерпретаціях політичного процесу вважається загальноприйнятим те, що він відображає реальну взаємодію суб'єктів політики, що склалася не внаслідок намірів лідерів чи програм партій, а в результаті дії різноманітних зовнішніх і внутрішніх факторів. Політичний процес показує, як індивіди, групи, інститути влади з усіма своїми стереотипами, цілями взаємодіють одні з одними і з державою. Політичний процес розкриває рух, динаміку, еволюцію політичної системи, зміни її стану в часі та просторі. Формування політичної системи, її кардинальні зміни можна розглядати як визначні віхи у перебігу політичного процесу, оскільки вони стають можливими внаслідок складних компромісних дій суб'єктів політики чи реальної переваги в політичному житті певної політичної сили.

Пізнати політичну систему означає розкрити її сутність і якісну специфіку, структуру та функції, зв'язки із зовнішнім середовищем, розвиток і занепад, саморозвиток.

Політична система – цілісна впорядкована сукупність політичних інститутів, політичних ролей, відносин, процесів, політико-правових відносин, процесів, політико-правових норм, політичної культури, за допомогою яких утверджується і функціонує політична влада, регулюються суспільні відносини, досягається соціальна та політична стабільність.

Маючи владне верховенство, політична система є такою, що підтримує порядок в суспільстві, перетворює суспільство відповідно до змін і вимог, які народжуються в ньому, приймаючи відповідні рішення і здійснюючи їх реалізацію. Здійснюючи нормотворчу функцію, політична система через свої інститути приймає необхідні політичні рішення (закони, укази, постанови уряду і т.ін.), які органами виконавчої влади перетворюються на управлінські рішення і реалізуються ними в практичній діяльності. Саме таким чином здійснюється процес взаємодії між політичною системою і управлінням.

Сучасні державотворчі процеси в Україні, потреби виходу із соціально-економічної кризи вимагають збалансованого розвитку політичної, економічної соціальної систем з урахуванням українського історичного та цивілізаційного розвитку. Сама модернізація політичного розвитку та його управлінських засад повинна здійснюватися напрацюванням та урахуванням політичної теорії.

Однією з ознак глобальної соціально-політичної, економічної та управлінської ціннісно-культурної кризи в Україні є втрата значною частиною її народу ідентичності із своєю країною і водночас самоідентичності, відчуття власної причетності до соціальних (*societas* – спільнота) процесів, що відбуваються начебто поза бажанням і розумінням переважної більшості людей, які живуть в Україні. Це породжує кризу ідентичності.

Політичність – це невід’ємна якість особистості, така як біологічність, фізіологічність, соціальність. Ще Аристотель у свій час назвав людину політичною твариною, маючи на увазі, що громадянські якості властиві особистості.

Політичність - це здатність людини сприймати, засвоювати політику, реагувати на її вияви, виробляти адекватну лінію поведінки. Політичні явища зачіпають обидві сфери особистості: раціональну та емоційну. Відтак політичність включає в себе розуміння політики, знання, ставлення, сприймання, відчуття політики. Політичність до певної міри властива більшості людей, а не лише тим, хто входить до якоїсь партії, є активістом громадсько-політичного життя. Якість політичності вимірюється вірою, довірою та участю в політиці. Найвищим виявом політичності особистості є громадянськість, тобто свідоме активне включення у процеси політичної життєдіяльності суспільства. Про рівень політичності можна судити, зіставляючи його з рівнем соціальності особистості, оскільки між ними існують надзвичайно складні й малодосліджені, але серйозні зв'язки. Слабко адаптована особистість сприймає прояви політики на інтуїтивному рівні, оскільки процес розвитку політичності особистості відбувається після розвитку її соціальності, слідом за ним, а з часом спільно один з одним. Бажано мати на увазі і те, що неучасть у політиці ще не означає аполітичності.

Про рівень політичності можна судити, зіставляючи його з рівнем соціальності особистості, оскільки між ними існують надзвичайно складні й малодосліджені, але серйозні зв'язки. Слабко адаптована особистість сприймає прояви політики на інтуїтивному рівні, оскільки процес розвитку політичності особистості відбувається після розвитку її соціальності, слідом за ним, а з часом спільно один з одним. Бажано мати на увазі і те, що неучасть у політиці ще не означає аполітичності.



Критерієм сформованості політичної ідентичності виступають політична активність, політична позиція особистості, яку потрібно формувати кожному громадянину.

Складовими політико-психологічного потенціалу суспільства є: ідейнопсихологічний, інертно-психологічний, духовно-психологічний, контрастнопсихологічний, міжетнічно-психологічний, релігійно-психологічний, елітнопсихологічний, управлінсько-психологічний, інформаційно-психологічний та інші потенціали як складові розвитку політичного процесу.

## **2.2. Особливості вироблення та реалізації політичного курсу та політичних рішень**

Всі елементи політичної системи взаємодіють і утворюють політичну цілісність. Політична система взаємодіє із зовнішнім середовищем (суспільством), прагне забезпечити стабільність і розвиток цього середовища. Специфіка функціонування будь-якого суспільства виявляється через функції політичної системи, а саме інтеграційна функція передбачає вироблення політичного курсу держави та визначення цілей і завдань розвитку суспільства; організація діяльності суспільства щодо виконання спільних завдань і програм.

Під політичним курсом звичайно розуміють напрям державної політики на досягнення глобальних політичних цілей. Політичний курс відображає мету окремого державного політика або суспільства в цілому, спільноти, які реалізують свою владу, досягнення політичних цілей, шляхом їх сприйняття і визнання міжнародною спільнотою.

Елементами політичного курсу є державний устрій, політична тактика й економічна політика

Формування зовнішньополітичного курсу держави — складний, суперечливий процес. У боротьбі за владу в країні різні політичні сили демонструють своє бачення національного інтересу і зовнішньополітичного курсу, який не завжди відповідає внутрішнім і зовнішнім умовам його реалізації, не завжди адекватний національним інтересам.

У своєму зовнішньополітичному курсі держава повинна:

- враховувати своє геополітичне положення,
- спиратися на свій економічний, демографічний, воєнний, науково-технічний та культурний потенціал.

Цей потенціал обумовлює зовнішньополітичні можливості держави, визначає пріоритети у вирішенні конкретних зовнішньополітичних проблем.

Організація і контроль за здійсненням зовнішньої політики покладені на спеціальні органи держави:

- міністерства закордонних справ (зовнішніх зв'язків);
- парламентські комітети з питань зовнішньої політики;

- посольства;
- представництва в інших державах;
- наукові й культурні центри за кордоном;
- офіційні й напівофіційні місії тощо.

Політичне рішення є важливим елементом політичної діяльності й реалізації політичних цілей. Політичне рішення - це здійснюваний в індивідуальній чи колективній формі процес визначення завдань політичної дії, етапів, способів її досягнення. Прийняття політичних рішень - це технологічна реалізація політичної влади в управлінні соціальними процесами. Через конкретні політичні рішення політична влада втілює свою волю в управлінський процес відповідно до інтересів керівних груп. Політологічний енциклопедичний словник так трактує сутність політичного рішення: «Політичне рішення - політична дія інформованого суб'єкта влади для реалізації певної мети, що передбачає оптимізацію зовнішніх і внутрішніх умов функціонування даного суб'єкта і визначення перспектив його подальшого розвитку».

Процес прийняття рішень проходить ряд стадій, зокрема:

- а) аналіз інформації про проблему, яку необхідно вирішувати;
- б) постановка проблеми;
- в) опрацювання експертів;
- г) напрацювання альтернативних варіантів політики;
- ґ) вироблення альтернативної політики;
- д) прийняття рішення;
- е) реалізація рішення;
- є) підведення підсумків;
- ж) внесення коректив у проведення політичного курсу.

Виділяють також стадії:

- а) артикуляція інтересів;
- б) підготовка громадської думки;
- в) комплексний аналіз проблеми;
- г) всебічна підготовка проекту рішення;
- ґ) прийняття рішення;
- д) виконання рішення.

Існують різні типи рішень. Перше - фундаментальні рішення, які приймаються відповідно до конституції або ж революційним шляхом. Вони мають вирішальне значення для функціонування політичної системи. Другий тип стосується законодавчих актів. Третій - локальні рішення, які мають адміністративний характер. Залежно від характеру проблеми виділяють такі типи політичного аналізу: 1) дискриптивний, який зосереджує увагу на подіях минулого, котрі необхідні для вирішення сучасних проблем; 2) предикативний (прогнозуючий, передбачаючий), який виявляє можливі наслідки реалізації кожної моделі дій; 3) прескриптивний, який виключає рекомендації для отримання ефективніших результатів.

Крім цього, рішення поділяють:

- за значущістю для влади: значні, нейтральні, чергові, перспективні, вчасні, запізнілі, прогностичні;
- за терміном дії: короткочасні, довгочасні, безперервно діючі;
- за інноваційністю: новаторські, рутинні;
- за силою впливу: обов'язкові, рекомендаційні.

Рівень об'єктивності й реалістичності політичного рішення залежить від дотримання ряду умов, до яких належать:

- 1) якість й обсяг інформації про проблему, яку вирішують;
- 2) детальне врахування обставин (політичних, економічних, ідеологічних тощо), які взаємодіють між собою й утворюють відносну ситуативну цілісність;
- 3) уникнення спрощення ситуації, яка виникає з об'єктивної нездатності врахувати всю складність елементів, тенденцій, протиріч;
- 4) після часткової реалізації рішення необхідно враховувати зміну ситуації, нові обставини і внести корекцію в саме рішення, механізми його реалізації, часові рамки досягнення цілі;
- 5) необхідно спрогнозувати, як рішення вплине на долі окремих людей чи груп, розвиток структур, яких воно стосується;
- 6) по можливості необхідно відмовитися від закритості процесу прийняття рішення, що дасть змогу залучити до його реалізації широкі маси, які зацікавлені в ньому, виявити можливу реакцію опонентів рішення.

Найскладніші проблеми виникають із прийняттям політичних рішень при розв'язанні конфліктних ситуацій. Залежно від гостроти політичного конфлікту, його масштабності, втягнення учасників виділяють такі методи:

- індиферентний - найбільш характерний для тоталітарних та авторитарних режимів, де майже всі потреби ігноруються;
- метод тиску - застосовується владою за допомогою силових структур;
- методи командного прийняття рішень, приймаються за допомогою вольових дій, ігноруючи інші можливості;
- консенсусний метод - реалізується за допомогою переговорного процесу з поступками конфліктуючих сторін.

Важливе значення має сприйняття рішення, від якого залежить повнота його реалізації та легітимності. На сприйняття (позитивне - індиферентне - негативне) впливає ціла низка факторів: політична ситуація, авторитет суб'єктів, попередній досвід прийняття рішень, інформованість населення, поведінка суб'єктів рішення, вплив зовнішніх факторів тощо.

### **2.3. Політичні інститути як складові політичної системи. Держава як політичний інститут. Політичний процес.**

Політичні інститути - спосіб організації політичного життя суспільства, що втілює ті або інші політичні норми, обумовлені конкретно-

історичною ситуацією, вимогами політичного життя. Політичні інститути - це, по суті, певні політичні установи (сукупність політичних партій, органів суспільного громадського самоуправління та ін.), що визначають спільність людей, які мають особливі повноваження і виконують спеціальні функції в політичному житті суспільства (військові комітети, комісії), певну діяльність (президентське правління).

Специфіка політичних інститутів, у порівнянні з багатьма явищами політичного життя, полягає в тому, що вони майже завжди узаконені і діяльність їх регламентована відповідними законами, рішеннями й іншими юридичними актами. *Кожний із політичних інститутів здійснює певний вид політичної діяльності і включає соціальну спільність, шар, групу, спеціалізовану на її виконанні; політичні норми, регулюючі відносини всередині політичної системи суспільства і між ними, а також між політичними і непо-літичними інститутами; матеріальні засоби, необхідні для досягнення поставленої мети.* Політичні інститути: *держава, політичні і правові норми, політичні партії, групи інтересів та ін.*

В політичній системі держава - основний політичний інститут, що організує, спрямовує і контролює спільну діяльність і стосунки, відносини людей, суспільних груп, класів, асоціацій, груп інтересів. *Держава - політична форма організації суспільства, що здійснює управління суспільством, охорону його економічної та соціальної сфер, культури.* Держава - основне знаряддя влади, основний інститут влади в суспільстві і концентроване здійснення владою політики.

**Політичний інститут політичної системи суспільства** - політичні партії - представляють інтереси громадян і ставлять метою їхню реалізацію шляхом завоювання державної влади або участі в її здійсненні.

**Групи інтересів** - найрізноманітніші організовані групи, спільності людей (профспілки, молодіжні і жіночі рухи, творчі союзи і об'єднання, етнічні і релігійні спільності, організації ветеранів війни, асоціації підприємців і фермерів та ін.).

**Політичні інститути** забезпечують відтворення, стабільність і регулювання політичної діяльності в суспільстві, збереження ідентичності політичної спільності, незважаючи на зміну її складу, посилюють соціальні зв'язки і внутрішньогрупову згуртованість, здійснюють контроль за політичною поведінкою своїх членів, заохочуючи бажане і припиняючи відхилення від норм поведінки. Політичні інститути - важливе джерело соціальних і політичних змін - створюють багатоманітність каналів політичної активності людей, соціальних спільностей, шарів і груп, індивідуумів, формують альтернативи соціального і політичного розвитку суспільства.

В демократичних суспільствах **держава як** провідний інститут політичної системи зосереджує максимальну політичну владу. Держава, політичні партії і групи інтересів автономні і успішно реалізують свої

функції. **Політичні партії і групи інтересів** впливають на формування державних і владних структур, корегують політичну мету, спрямовують політичний розвиток суспільства.

Держава - політична організація, такий суспільний механізм, що покликаний захищати інтереси людей певної території і регулювати за допомогою правових норм взаємовідносини між ними, використовуючи за необхідністю спеціальні органи примусу. Виступаючи суб'єктом конституції, держава відображає публічний характер людської діяльності, і чим більше розвинута держава, тим більше відділена, відокремлена від суспільства, здобуває якість громадянського на протигагу суспільству політичному. Держава опосередковує рух основної суперечності людської діяльності між її суспільним характером та індивідуальною формою реалізації. Становлення державності завершується відокремленням держави від суспільства і від індивіда в ролі самостійного суб'єкта. Дальший розвиток державності пов'язаний із народженням бюрократії. У внутрішній структурі держава поступово створює особливу соціальну верству, що безпосередньо здійснює державні функції, світську політику. Пізніше розвиток державності зв'язаний із установленням суспільного громадянського контролю над бюрократією. В процесі обмеження всевладдя бюрократії відбувається формування нації. Такий суперечливий процес здійснює подвійний вплив на становище індивіда і становище суспільства, індивід визначає себе часткою певної цілісності, що складається з окремих індивідів, і обмежує свою свободу заради цілісності. індивід стає особистістю і громадянином.

Політичний інститут політичної системи суспільства - політичні партії - представляють інтереси громадян і ставлять метою їхню реалізацію шляхом завоювання державної влади або участі в її здійсненні.

*Групи інтересів* - найрізноманітніші організовані групи, спільності людей (профспілки, молодіжні і жіночі рухи, творчі союзи і об'єднання, етнічні і релігійні спільності, організації ветеранів війни, асоціації підприємців і фермерів та ін.).

Політичні інститути забезпечують відтворення, стабільність і регулювання політичної діяльності в суспільстві, збереження ідентичності політичної спільності, незважаючи на зміну її складу, посилюють соціальні зв'язки і внутрішньогрупову згуртованість, здійснюють контроль за політичною поведінкою своїх членів, заохочуючи бажане і припиняючи відхилення від норм поведінки. Політичні інститути - важливе джерело соціальних і політичних змін - створюють багатоманітність каналів політичної активності людей, соціальних спільностей, шарів і груп, індивідуумів, формують альтернативи соціального і політичного розвитку суспільства.

В демократичних суспільствах *держава як провідний інститут політичної системи* зосереджує максимальну політичну владу. Держава,

політичні партії і групи інтересів автономні і успішно реалізують свої функції. Політичні партії і групи інтересів впливають на формування державних і владних структур, корегують політичну мету, спрямовують політичний розвиток суспільства. В авторитарних і тоталітарних суспільствах політичні інститути створені для відображення і репрезентації інтересів людей, які входять до них. Політичні партії суворо підкорені правлячій еліті та бюрократичному апарату, їх природні функції деформовані. Виступаючи представником всього суспільства, володіючи сувереном, тобто верховенством влади в межах території країни, держава діє самостійно. Існування державної влади знаходить вираження в чиновниках, армії, адміністрації, органах правосуддя та ін. *Держава - соціально орієнтована організація політичного панування, об'єднуюча сила цивілізованого суспільства. Держава характеризується як всеосяжна, універсальна політична організація суспільства.* Відповідно диференціюються задачі і функції держави. З одного боку, держава - виразник інтересів та волі економічно панівної верстви, оберігає її становище в суспільстві, охороняє умови використання всіх ресурсів, людських, матеріальних, природних в інтересах розвитку суспільства, всіх його членів, утримує в узді непокірних, тих, хто чинить опір і піклується про вчасне усунення соціальних протиріч, а з другого, держава - офіційний представник громадянського суспільства, здійснює реалізацію загальних справ, що впливають з природи будь-якого суспільства. Природно, держава виконує дві групи функцій, їх співвідношення в діяльності держави не залишається раз і назавжди заданим, статичним, а залежить від природи суспільства і держави, від конкретно-історичних умов.

Багатоманітність політичних інститутів визначається диференціацією політичної діяльності і політичної влади на різноманітні види. За характером мети виділяються політичні інститути законодавчої, виконавчої і судової влад, кожному з яких притаманна багатофункціональність. Парламент, зокрема, вирішує завдання виконавчої влади, уряд здійснює певні види законодавчої діяльності та ін. За питомою вагою і значимістю політичної діяльності виділяються власне політичні інститути, орієнтовані на здійснення політичної влади, вплив на неї, і соціально-політичні інститути (суспільно-політичні рухи), що задовільняють не тільки політичні, але і соціальні інтереси, а також духовні потреби - в спілкуванні, самоутвердженні, активності та ін.

Провідним інститутом політичної системи, що зосереджує максимальну політичну владу, є держава.

**Держава** - це основний інститут політичної системи суспільства, що здійснює управління суспільством, охорону його політичної і соціальної структури на основі права за допомогою спеціального механізму (апарату).

Держава - продукт внутрішньої еволюції суспільства. Утворення держави обумовлено необхідністю віддзеркалення загальних потреб і

інтересів, які колишні інститути задовольнити не могли: до них відносяться потреби в безпеці, дотриманні прав і свобод індивідів, збереження цивільного миру і правопорядку і т.д. Держава відрізняється високою спеціалізацією і розподілом праці. В структурі держави можна виділити: 1) представницькі органи (парламент);

2) виконавчо-розпорядчі органи: президент, прем'єр, уряд; 3) судову систему; 4) наглядово-контрольні органи; 5) органи охорони громадського порядку;

Держава характеризується наступним ознаками:

1. Особлива організація політичної влади, яка, утілюючись в державних органах, виступає як державна влада. Її здійснює особливий прошарок людей, що виконують функції управління і примушення, складових апарат держави, який наділяє державно-владними повноваженнями.

2. Територіальна організація населення. Державна влада здійснюється в рамках певної території і розповсюджується на всіх людей, що проживають на ній. Цілісність суспільства і взаємозв'язок його членів забезпечує інститут громадянства, або підданства.

3. Держава організовує суспільне життя на основі права. Тільки держава займається законотворчістю, тобто видає закони і інші правові акти, обов'язкові для всього населення.

4. Держава є суверенною організацією влади. Державний суверенітет виражається у верховенстві влади держави і незалежності її від будь-яких інших властей усередині країни або у взаємостосунках з іншими державами.

5. Держава має свій в розпорядженні систему примусового стягування податків і інших обов'язкових платежів, які забезпечують його економічну самостійність.

Для політичної системи України притаманні такі ознаки:

- перехід від неправового до правового типу;
- миролюбна, неагресивна;
- система, яка поки що не здатна забезпечити зростання рівня й якості добробуту усіх основних верств населення, але яка зберігає елементи «соціальної держави»;
- світська (на відміну від релігійної чи атеїстичної);
- система з недостатньо високим інтелектуальним рівнем політики;

Основними напрямками формування і розвитку політичної системи України на сучасному етапі є:

- побудова демократичної соціально-правової держави;
- утвердження громадянського суспільства;
- подальший розвиток і вдосконалення політичних відносин, політичних принципів та норм;

- зростання політичної свідомості та політичної культури суспільства і особи;

- вдосконалення діяльності засобів масової інформації.

Отже, політична система — це сукупність інститутів, які формують і розподіляють державну владу та здійснюють управління суспільними процесами задля втілення інтересів певних соціальних груп.

Політичний процес є сукупною діяльністю всіх суб'єктів політики, за допомогою якої відбувається формування, розвиток і функціонування політичної системи суспільства в певних тимчасових і просторових межах. Поняття «політичний процес» охоплює різні форми, способи і напрями політичної діяльності різних суб'єктів.

Політичний процес - сукупна діяльність суб'єктів політики, завдяки чому забезпечується функціонування та розвиток політичної системи.

Характер і конкретний зміст політичного процесу визначається особливостями політичної системи і існуючого режиму. Демократичній системі відповідає тип політичного процесу, відмінний широтою участі громадян в управлінні державою, забезпеченні прав і свобод особи. Тоталітарна система припускає інший тип політичного процесу, що виключає реальне політичній участь і свободу соціального і політичного вибору.

По своїй структурі політичний процес складається з суб'єктів, носіїв політичної дії і об'єкту - мети, яка повинна бути досягнута. Політичний процес включає також засоби, методи, ресурси, виконавців.

Політичний процес складається як з цілеспрямованих свідомих зусиль суб'єктів політичної діяльності (індивідів, соціальних груп, політичних партій, державних органів і ін.), так і в результаті взаємодій, які виникають спонтанно, незалежно від волі і свідомості учасників процесу. Така сукупність цілеспрямованих і спонтанних дій суб'єктів і учасників політичного процесу виключає яку-небудь чітку заданість або приреченість політичного процесу в розвитку подій і явищ. В результаті може вийти по відомій приказці: «Хотіли як краще, вийшло як завжди».

В ході реалізації своїх ролевих функцій і позицій суб'єкти і учасники політичного процесу демонструють свою функціональну значущість, здатність відтворювати, розвивати, змінювати або руйнувати елементи політичної системи. Таким чином, політичний процес розкриває як поверхневі, так і глибинні зміни, що відбуваються в політичній системі, характеризує її перехід від одного стану до іншого.

З погляду структури політичний процес складається з ряду стадій, що послідовно сколюються (але завжди що залишаються внутрішньо пов'язаними один з одним) і циклічно повторюються.

Розрізняють наступні стадії політичного процесу:

- конституювання, утворення політичної системи;
- відтворення компонентів і ознак даної системи;



- ухвалення і виконання політико-управлінських рішень;
- контроль функціонування і напрями розвитку політичної системи.

Основні стадії політичного процесу виражають динаміку розвитку політичної системи, внаслідок чого в ній відбуваються зміни і перетворення. Тому в кожному новому циклі політична система не копіює себе, а збагатив новими сторонами і властивостями (наприклад, поява виборчої системи або нового законодавства, політичних блоків, партій і т.д.), в ній відбуваються політичні зміни. Але головні процес все ж таки - повторення на новий лад того, що існувало раніше - само відтворювання.

На стадії відтворювання політичної системи повторюються і закріплюються, видозмінюються і обновляються історичний тип політичної системи, її класова природа, зв'язки з іншими підсистемами суспільства. Відтворюються політичні відносини і інститути, політичні норми і цінності, символи, мова. Відтворюються самі учасники політичного процесу як виразники певних політичних позицій, носії відповідних поглядів, виконавці тих або інших політичних ролей.

Контроль функціонування і розвитку політичної системи досягається шляхом попередження і усунення відхилень поведінки частин політичної системи і учасників політичного процесу від орієнтирів і стандартів діяльності, що задаються.

Результат політичного процесу залежить від сукупності незалежних змінних (наявність ресурсів, сприятливих або несприятливих умов, тобто зовнішнього оточення; від втручання несподіваних, випадкових чинників і т.д.) і залежних, ув'язнених в самому політичному процесі вибраних засобів, методів, виконавців і т.д. і відносин між ними. Велика частина незалежних змінних може і повинна бути врахований в проекті політичного процесу, так само як залежних, проте саме ця друга група чинників понад усе здатна порушити процес.

Разом з тим на політичний процес усередині окремих країн надають значну дію зовнішній чинник, світополітичні та світогосподарські відносини і зв'язки, вся сукупність реалій міжнародного характеру.

Залежно від об'єкту прояву політичної волі вони підрозділяються на **внутрішньополітичні** і **зовнішньополітичні**. Так, внутрішньополітичні процеси залежать від форми правління і державного пристрою держави, правлячої еліти, типу лідерства і т.п. Фундаментом внутрішньополітичного процесу будь-якої країни є співвідношення соціально-економічних устроїв, соціальна структура суспільства, що склалася, ступінь задоволеності населення своїм положенням. Зовнішньополітичні процеси визначаються соціально-економічною природою, інтересами і метою держави, балансом сил в світі і в конкретних регіонах і т.п.

Залежно від термінів протікання політичні процеси розрізняються на тривалі, наприклад, перехід від тоталітарного до демократичного режиму, і порівняно короткострокові, наприклад, вибори.

Залежно від значущості для суспільства політичні процеси можна розділити на базові і периферійні. Базові процеси припускають різноманітні способи включення широких верств населення (безпосередньо або через представницькі органи - партії, рухи і ін.) в політичні відносини з державою з приводу реалізації тих або інших соціально-політичних вимог. Базовими також можна назвати політичні процеси, в результаті яких ухвалюються політичні рішення, інтереси великих соціальних спільнот, що зачіпають, суспільство в цілому або процеси, направлені на розвиток і зміну політичної системи.

**Периферійні політичні процеси** можуть розвиватися на регіональному або місцевому рівні соціально-політичної взаємодії: можуть розкривати динаміку формування окремих політичних асоціацій (партій, блоків, груп тиску і т.д.).

З погляду публічності протікання розрізняють явний (відкритий) і тіньовий (прихований) політичний процес. Відкритий - характеризується тим, що інтереси груп і громадян виявляються в програмах партій, рухів, у використуванні ЗМІ для обговорення суспільно значущих проблем і т.п. Політичний мітинг з вимогами відставки уряду - явний (відкритий) процес. Рішення уряду про збільшення податкових мит на імпорتنі товари - також відкритий процес. Тіньовий процес це приховані дії державних установ, особливо з секретними функціями, наприклад, розвідка. Лобіювання якогось закону в самому найвищому законодавчому органі держави - прихований (тіньовий) процес. В політичних системах низки країн навіть є таке поняття як «тіньовий кабінет». Це група впливових осіб (частина політичної еліти) не посідаючи офіційних державних посад, проте думка яких істотно впливає на ухвалення політичних рішень.

В політичному житті суспільства мають місце політичні процеси, які володіють власним ритмом або повторюваністю основних стадій взаємодії своїх суб'єктів, інститутів, учасників. Наприклад, виборча компанія, звіт уряду перед парламентом, ухвалення бюджету і т.д.

#### **2.4. Вироблення та реалізація рішень у сфері державно-владних відносин. Організація та структура публічної влади в Україні**

Поняття політико-управлінських рішень - центральний елемент перетворення політичних вимог різних груп і громадян у доступні для всього суспільства засоби регулювання соціальних відносин.

Таким чином, простіше - прийняття рішень - це технологічне перетворення політичної влади в управління соціальними процесами.

Сьогодні в психолого-політично-управлінській науці склалися два основних підходи до розуміння процесу прийняття рішень - нормативний та поведінковий.

Нормативний підхід трактує його як процес раціонального вибору політичних цілей у складних ситуаціях. Для оптимізації такого вибору

пропонуються різні математичні моделі та інші моделі в системі прийняття політико-управлінських рішень.

Поведінкова теорія, яка розглядає прийняття політико-управлінських рішень як специфічну взаємодію людей, зорієнтовану на описання різноманітних факторів, які впливають на прийняття політичних рішень у конкретній ситуації. Процес прийняття політичних рішень - це цілий симбіоз раціональності та ірраціональності, раціональної взаємодії структур і інститутів влади та значного суб'єктивізму управляючих.

Процес прийняття рішень проходить у кілька етапів: підготовчий, власне прийняття рішень та їх реалізація.

Підготовчий етап прийняття рішень. На цьому етапі вибирають вимоги та проблеми політичного характеру. Формується порядок дня (сукупність проблем), які необхідно розв'язувати політичними засобами і методами регулювання.

Від уміння визначити важливі проблеми залежить, чи здатний правлячий режим упередити політичні події, чи можливо запобігти виникненню криз, чи буде на них реакція "постфакт". Як правило, на цьому етапі різні групи відстоюють власне розуміння того, в якій черговості потрібно вирішувати важливі суспільні проблеми. Актуальну роль у цьому процесі відіграють різні структури - формальні (парламентські комітети, комісії, лобіюючі групи) і неформальні (міжособистісні об'єднання політиків, експертів і т. ін.).

Важливою умовою вироблення «порядку денного» є одержання інформації щодо тих принципових моментів, які повинні враховуватись при прийнятті політичних рішень. Інформація має відповідати закону, правилам, нормам у державі і враховувати загальнолюдські надбання. Проблеми та протиріччя, що виникають на підготовчому етапі, можуть бути вирішені в процесі наступних фаз прийняття рішень (протиріччя між правлячою елітою й опозицією, лідерами і технічним персоналом апарату управління, між галузевими сегментами правлячої еліти (військової, адміністративної, аграрної, промислової) тощо.

На основі виробленого та скоординованого «порядку дня» формуються політичні цілі розвитку і засоби їх досягнення. Можуть бути поставлені короткострокові, довгострокові, проміжні, кінцеві, першочергові, другорядні цілі. При цьому головним є формулювання фактичних цілей, які можуть суттєво відрізнитися від запропонованих (декларованих), які спрямовані в основному на формування громадської думки.

Політичні цілі формуються на своєрідному перехресті дії трьох типів інститутів: офіціальних органів влади, груп інтересів та механізмів громадськості. Однак центральну роль у цьому процесі завжди відіграють вищі інститути держави, де сходяться всі форми тиску політичних сил.

Враховуючи вплив різних політичних сил, політичні цілі формуються, як правило, у вигляді альтернатив, які пропонують кілька варіантів досягнення необхідних результатів, або надається можливість реалізації однієї цілі різними способами – «розумна політика» має справу з вибором різних варіантів прийняття політико-управлінських рішень.

Приймати рішення можуть як певні індивіди (політики, державні службовці), так і групові суб'єкти (формальні і неформальні).

Групові політико-управлінські рішення відрізняються більшою обміркованістю, але і певною невизначеністю відповідальності.

Окремі політики, які несуть персональну відповідальність за прийняті рішення, сприяють зростанню цілеспрямованості в досягненні мети. Водночас діяльність конкретної людини завжди відкриває більше можливостей для різних тіншових впливів на прийняття ними професійних рішень. Отже, бажано надзвичайно відповідально продумувати сутність та якість прийняття рішень на кожному етапі.

Методи прийняття політичних рішень. Методи прийняття рішень залежать від специфіки вирішення завдань і традицій, що склалися в структурах управління. Проте частіше всього політики йшли шляхом спроб і помилок, покладаючись на власний здоровий глузд, розум та інтуїцію. Цього на даному етапі розвитку світового політичного процесу недостатньо, тим більше в українському суспільстві, яке ще трансформується.

Визнані авторитети в галузі управління, зокрема Ч.Ліндблум, вважають, що на сьогодні мають місце два основних методи прийняття рішень: раціонально-універсальний і метод послідовних обмежень. Перший - передбачає раціональне виділення проблеми і вибір шляхів її вирішення, які найбільше відповідають меті.

Але на практиці політики виходять не стільки з оптимального, скільки з можливого способу дії. Мають місце і проблеми, які з'являються в процесі прийняття рішень, тому політики частіше використовують метод послідовних обмежень («метод відгалужень»), що дає можливість вносити поправки.

Етап реалізації управлінських політичних рішень. На цьому етапі центри влади перетворюють у життя прийняті ними рішення. В цілому цей етап характеризується наростанням конфліктності, оскільки рішення, які задовольняють далеко не всіх суб'єктів політики, повинні бути тією чи іншою мірою прийняті ними для виконання. При цьому протидіяти владі буде не тільки опозиція, але часто підлеглі органи влади, що прагнуть пристосувати рішення зверху для захисту своїх потреб та інтересів.

Органам, які реалізують ці рішення, необхідно «знати, коли починати, що запропонувати, як діяти», щоб досягти політичної згоди навколо сформульованої проблеми. Усі запропоновані рішення мають бути як мінімум виведені в директивну й узаконену форму, повинні передбачати відповідальність конкретних осіб за виконання рішень, володіти певною

адресністю. Цього часто не спостерігаємо в українському політикумі, оскільки недостатнім є контроль за прийняттям рішень.

Виконанню управлінського задуму сприяють визначення стратегії, вибір характеру дій (налаштованість на конфлікт, співробітництво, застосування насильницьких чи консенсусних методів, маніпулювання, введення в оману громадськості і т. ін.).

Як правило, прийнято виділяти кілька основних типів реалізації рішень: популізм, елітизм, консерватизм, демократизм, радикалізм. Кожному з цих типів здійснення політичного курсу відпові- дають певні методи власного регулювання, характер взаємовідносин влади і населення, інформаційний режим панування.

Популізм як основний засіб досягнення мети пропонує пряму апеляцію до громадської думки, безпосередню опору на масові настрої. Правлячі еліти прагнуть виробити певний лозунг, заклик до населення, реалізація якого, на їх думку, забезпечить подолання всіх протиріч і швидкий рух до успіху. Нерідко в таких випадках використовують підлабузництво («комуністи - на чолі суспільного прогресу»), залякування зовнішньою або внутрішньою загрозою («правлячі кола - у владі мафії»), необгрунтовані обіцянки.

Головна риса консерватизму - в політиці домінує установка на збереження структури та функцій державних органів влади, традиційних форм і методів політичного регулювання. Такі методи управління характерні для стабільних політичних режимів. Це посилює патріотичні настрої та сприяє збереженню цілісності суспільного й політичного організму.

Елітизм - курс на відсутність взаємодій з електоратом, зменшення інформованості населення, закритий характер прийняття та здійснення політичних рішень на всіх етапах.

Прямо протилежні результати приносить радикалізм політичного управління, рідко такий підхід дає якісні зміни суспільних відносин. Насильство - основний метод управління.

Демократизм як метод орієнтується на реальні потреби та запити громадян. Культивує атмосферу взаємовідповідальних відносин між пересічними громадянами та елітою, демократична політика домагається довіри людей, прагнення лояльного співробітництва з владою. Співробітництво з опозицією теж має місце, з арсеналу управління виключаються засоби жорсткості та насильства, соціального примусу, популярною є самодисципліна та самоконтроль.

Таким чином, вміння використовувати вимоги теорії прийняття політико-управлінських рішень набуває особливого значення в періоди інтенсивних змін політичних систем, їх трансформації та модернізації. Це мають робити спеціалісти-менеджери сфери політичних та соціальних інститутів держави.

Публічна влада може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. В залежності від форм публічної влади розрізняють органи державної влади і органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену і взаємопов'язану у своїх елементах систему.

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади і місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, вирішують питання соціально-економічного та культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України, ця система поділяється на наступні ланки:

I. Система органів державної влади:

1. Глава держави – Президент України.

2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України.

3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; в) місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади;

4. Система державних органів судової влади.

II. Система органів влади Автономної Республіки Крим:

1. Єдиний представницький орган автономії – Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

2. Система органів виконавчої влади автономії:

а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим – вищий виконавчий орган автономії;

б) міністерства і республіканські комітети – центральні виконавчі органи автономії.

III. Система органів місцевого самоврядування:

1. Представницькі органи місцевого самоврядування: а) сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади і здійснюють від їх імені та в їх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами; б) районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з числа депутатів; в) районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради.

2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи.

3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради і комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватися за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад.

Таким чином Конституція України чітко розмежує дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно з положенням ч.1 ст.5 Основного Закону, народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади і місцевого самоврядування. Це означає, що й органи державної влади, і органи місцевого самоврядування – суть органи влади народу, але водночас – це різні форми здійснення цієї влади.

Орган державної влади – складова частина державного апарату, що бере участь у здійсненні функцій держави, діє від його імені і за дорученням, має державно-владні повноваження, відповідну компетенцію і структуру, застосовує властиві їй організаційно-правові форми діяльності.

Державна влада є єдиною у тому сенсі, що вона здійснюється державним апаратом у цілому і не існує кількох конкуруючих «державних влад». Це є однією із складових державного суверенітету. Однак, по-перше, єдину державну владу здійснюють законодавчі, виконавчі і судові органи. По-друге, з історичним розвитком державності формується певний принцип взаємовідносин, диференціації та кооперації цих органів, який називається поділом влади.

Єдину державну владу здійснює державний апарат, що являє собою систему державних органів. У межах цієї системи розрізняються три основні підсистеми органів або гілки державної влади: законодавча, виконавча і судова. В основі такого структурного устрою апарату держави лежить функціональна диференційованість державної влади. Зазвичай цю функціональну диференційованість пояснюють як поділ праці з державного управління. Раціональна організація і поділ праці з державного управління породжують державні органи, що мають різну компетенцію: є органи, які встановлюють загальнообов'язкові норми, органи, які управляють згідно з цими нормами, і органи, які вирішують спори про право.

Три основні гілки влади відображають основні правові форми впливу державного апарату на суспільство, прерогативні функції відповідних органів спрямовані назовні державного механізму, на цілеспрямоване впорядкування суспільних відносин. Однак з ускладненням завдань, що постають перед суспільством і державою відбувається ускладнення державного апарату і подальша спеціалізація державних органів, з'являються нові органи, які не входять до жодної з основних гілок влади.

До таких органів слід віднести президента у напівпрезидентській республіці, конституційний суд, прокуратуру, рахункову палату, виборчі

комісії та ін. Їх функції в першу чергу спрямовані всередину державного механізму, мають на меті забезпечення його оптимального функціонування в межах Конституції та законів. На сьогодні дедалі більше вітчизняних державознавців схильні розглядати принцип поділу влади як доктринальний, не обмежуючи систему органів державної влади трьома гілками, про які йдеться у ст.6 Конституції України.

Орган місцевого самоврядування – це орган самоврядного територіального співтовариства (територіальної громади), яким він формується і перед яким відповідає за належне здійснення своїх повноважень.

Система органів місцевого самоврядування, на відміну від системи державних органів, не підпорядковується принципу поділу влад. Однак це не виключає їх функціонального і компетенційного розмежування. Змістовна класифікація цих органів зводиться до їх поділу на представницькі і виконавчі. Представницькі (ради) є виборними, їх основна функція полягає у виявленні і відображенні думок, настроїв та інтересів членів територіальної громади та їх оформленні у вигляді загальнообов'язкових рішень з питань місцевого значення. Як слушно зазначає з цього приводу російський автор В.І.Васильєв, «головна ознака представницького органу в тому й полягає, що будучи виборним органом, він один поєднує у своїй особі всю місцеву спільноту і уповноважений цією спільнотою на вирішення найважливіших питань його життєдіяльності». Втіленням цих рішень в життя займаються виконавчі органи, які можуть бути виборними або призначуваними.

Слід відзначити, що в організації публічної влади на місцях одночасно поєднуються два початки: суспільний і державний. Державний початок виявляється у тому, що: а) територія місцевого співтовариства є державною територією, а місцеві жителі є громадянами держави; б) статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції й законах; в) місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики; г) органи місцевого самоврядування не мають права встановлювати свою компетенцію, оскільки це прерогатива держави. У свою чергу, суспільний початок виявляється у наступному: а) органи місцевого самоврядування самостійно реалізують надані їм повноваження і органи державної виконавчої влади не мають права втручатися в законну діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування; б) матеріально-фінансову базу їх складає комунальна власність і місцевий бюджет; в) місцеві ради самостійно встановлюють місцеві податки і збори; г) територіальні громади можуть мати власну символіку і статут, що відбивають історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості відповідної території; д) правові акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування, прийняті в межах їхніх повноважень, обов'язкові на території місцевого самоврядування для усіх фізичних і юридичних осіб.



Органи публічної влади можуть бути класифіковані за різними критеріями:

- 1) за належністю до однієї з підсистем публічної влади – органи державної влади і органи місцевого самоврядування;
- 2) за порядком формування – виборні й призначувані;
- 3) за порядком прийняття рішень – одноосібні та колегіальні;
- 4) за предметною підвідомчістю – органи загальної й спеціальної компетенції;
- 5) за територіальною підвідомчістю – загальнодержавні й місцеві;
- 6) за внутрішньою структурою – централізовані й децентралізовані;
- 7) за часом існування – постійні та тимчасові.

Конституція України стосовно влади містить дві ключові норми: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ч. 1 ст. 5); «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» (ч. 1 ст. 6).

При цьому необхідно зазначити, якщо «владна діяльність усіх державних органів більшою або меншою мірою спрямована на захист всенародних інтересів, то влада окремої ланки місцевого самоврядування здійснюється в інтересах місцевої територіальної громади, в межах певної адміністративно-територіальної одиниці».

Щодо принципу поділу влади, то він «лежить в основі діяльності усієї системи центральних органів і, безумовно, впливає на роботу відомчих та місцевих органів, які їй підпорядковані». Виходячи з цього місцева публічна влада та державна влада мають один виток – воля народу, а різняться передусім територією та об'єктом, на які спрямовані.

Першою групою суб'єктів, які здійснюють місцеву публічну в Україні, є місцеві органи виконавчої влади, вони мають повноваження, передбачені законодавством у визначених сферах суспільного життя на відповідній території. Судова влада здійснюється також системою судових органів, в тому числі й місцевих, але в основі побудови даної системи лежить необхідність забезпечення доступу до правосуддя кожного громадянина України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» система судів загальної юрисдикції згідно з Конституцією України будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності<sup>5</sup>. Місцеву публічну владу, тобто управління на певній території, суди не здійснюють, Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції будь-якої інстанції здійснюють судочинство.

Конституція України у ч. 1 ст. 140 визначає, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах

Конституції і законів України. Тобто, йдеться про те, що територіальна громада наділена владою самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Реалізовувати цю владу територіальна громада може безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Ключова відмінність цієї складової місцевої публічної влади в тому, що вона спрямована на особливий об'єкт – питання місцевого значення, тобто ті сфери суспільного життя, які забезпечують життєдіяльність, побут та функціонування територій. Отже, другою групою суб'єктів, які здійснюють місцеву публічну в Україні, є органи місцевого самоврядування.

Більшість вітчизняних авторів (А. А. Коваленко, В. В. Кравченко, М. Ф. Орзіх, С. О. Телешун, В. М. Шапо - вал, О. Н. Ярмиш та ін.) визнають владу місцевого самоврядування частиною системи публічного управління, а органи місцевого самоврядування – частиною системи органів публічної влади, на які можуть покладатися деякі державні функції.

Крім того, при закладенні основ конституційного ладу України в 1990-х роках Л. М. Кравчук писав: «Органи місцевого самоврядування мають власну суверенну компетенцію і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах. До цих місцевих справ держава не втручається і вони вирішуються органами самоврядування самостійно. В питаннях політичних, загальнодержавних ці органи діють як представники держави»

Єдиним джерелом влади в Україні є народ, визнається і гарантується місцеве самоврядування, владу народ здійснює через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, основним принципом їх діяльності є те, що вони діють на підставі, в порядку, в межах та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України. І норми Конституції України, Законів України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. та «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. містять положення щодо можливості делегування повноважень місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Питання здійснення місцевої публічної влади, те, наскільки ефективно буде побудована та функціонувати система місцевої публічної влади в Україні, привертають увагу і теоретиків, і практиків. Багато проблем залишається невирішеними, а ефективна модель не побудована. Зазначеній проблематиці присвячені праці вчених з теорії держави і права, конституційного та адміністративного права, державного будівництва.

Побудова демократичної, правової, соціальної держави з розвиненою економікою, налагодженою інфраструктурою, ефективним механізмом держави є можливою лише за умови нормального функціонування та розвитку кожної території. Такого висновку доходили вчені задовго до наших днів. Наприклад, Нікколо Макіавеллі у XVI ст. у своєму творі «Державець» зазначав: «... державцю належить зміцнювати та споряджати

всім необхідним місто ... Якщо державець добре зміцнить місто і буде поводитись із підданими так ... то сусіди побояться на нього нападати... кому здасться легким напад на державця, чиє місто гарно зміцнене, а народ не озлоблений»

### Контрольні питання

1. Яка характеристика змісту політики?
2. Яким є цикл вироблення політики?
3. Яка типологія державної політики?
4. Спробуйте визначити ефективність політичних рішень, спрямованих на зміну характеру політичної ситуації в Україні.
6. Визначте особливості прийняття рішень в кризових ситуаціях.

### Література

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. В. Батанов. – К., 2011. – С. 4.
2. Електронне урядування: підручник / авт. кол. : А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін та ін. ; за заг. ред. проф. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка. – Київ : НАДУ, 2016. – 128 с.
3. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підруч. / [авт.-упоряд. : О. В. Батанов, Н. М. Батанова, В. М. Вакуленко та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010.
4. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.
5. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. - Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. - 200 с.
6. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // ВВР України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.
7. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. - 340 с.
8. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. - К. : НАДУ, 2016. - 192 с.
9. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
10. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.

11. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.

12. Соціальна і гуманітарна політика : підручник / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. - К. : НАДУ, 2016. - 792 с.

## **ТЕМА 3. ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ТА ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ**

- 3.1. Категорійно-понятійний апарат електронного урядування;**
- 3.2. Теоретичні засади електронного урядування;**
- 3.3. Мета, принципи, основні цілі та стратегічні завдання електронного урядування;**
- 3.4. Впровадження елементів електронного урядування в Україні**
- 3.5. Досвід, стратегії та інструменти реалізації електронної демократії**

### **3.1. Категорійно-понятійний апарат електронного урядування**

Використання інформаційно-комунікаційних технологій розширює можливості органів державної влади оперативно доводити власні рішення до широких верств населення, отримувати якісний зворотний зв'язок від громадян, а громадяни мають можливість брати участь у політичному процесі, зокрема, через підвищення рівня їхньої поінформованості щодо актуальних проблем, діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також пропонувати альтернативні шляхи вирішення тих або інших проблем, отримувати якісні послуги. На сьогодні існують різні підходи до визначення понять «електронне урядування» та «електронна демократія». На думку автора, важливим є вдосконалення цих понять шляхом аналізу існуючих визначень, виокремлення особливостей, притаманних сучасному етапу їх розвитку та обґрунтування власного визначення.

Процеси інформатизації роботи органів державної влади, впровадження нового підходу в державному управлінні, а саме «електронного урядування» мають місце в багатьох країнах світу. Навколо понять «електронний уряд» та «електронне урядування» ведуться постійні дискусії у фаховому науковому середовищі. Різноманіття визначень зумовлено тим, що науковці акцентують увагу на різних аспектах і принципах впровадження і функціонування цієї системи.

Західних країнах поняття «електронний уряд» (англ. – e-government) не завжди має однакову конотацію. Спочатку воно означало футуристичний уряд «електронних громадян», який регулює діяльність і безпеку мережі електронної інформації в цілому й електронну торгівлю зокрема. Сьогодні термін «e-government» – це набагато ширше поняття, ніж просто «електронне управління державою», тобто використання в органах державного управління сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема й інтернет-технологій.

На сьогоднішній час найбільш релевантними визначеннями електронного урядування є такі:

– Європейська Комісія визначила електронний уряд як «використання інформаційних і телекомунікаційних технологій у державних адміністраціях у сукупності з проведенням організаційних змін і набуттям нових навичок, спрямованих на поліпшення суспільних служб і демократичних процесів, а також посилення підтримки державної політики. Електронний уряд є засобом для підвищення ефективності державного обслуговування. Він спрощує провадження державної політики й допомагає державному сектору, з одного боку, розширювати обсяг послуг і підвищувати їхню якість, а з іншого – збільшувати економію ресурсів»;

– на думку В. Дрожжинова «електронний уряд – це використання віртуального простору для вдосконалення моделей надання послуг та підвищення ефективності функціонування органів влади та державних установ»;

– О. Баранов вважає, що електронний уряд – це уряд, в якому вся сукупність як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язків і процесів підтримується й забезпечується відповідними ІКТ. Необхідною умовою переходу до електронного уряду є широка інформатизація всіх процесів у звичайній діяльності міністерств, відомств, місцевих органів виконавчої влади, причому як внутрішніх, так і зовнішніх;

– М. Вершинін визначив, що електронний уряд – система інтерактивної взаємодії держави і громадян за допомогою інтернету, нова модель державного управління, яка перебудовує традиційні відносини громадян і владних структур;

– А. Кошкин зазначив, що електронний уряд – мережна інформаційнокомунікаційна інфраструктура, яка підтримує процес виконання державними органами виконавчої влади своїх функцій у суспільстві;

– електронний уряд – це модель державного управління, заснована на використанні сучасних інформаційних та комунікаційних технологій для підвищення ефективності та прозорості влади, а також встановлення суспільного контролю над нею.

І. Колесніченком було визначено і узагальнено основні підходи до розуміння поняття «електронний уряд»:

– перший підхід розглядає електронний уряд як електронний сервіс надання державних послуг. Він спирається на поширену практику перенесення ефективних ІКТ регулювання зі сфери бізнесу у громадський сектор, що забезпечує вихід на новий рівень якості надання послуг, зручності для користувачів при одночасному скороченні трансакційних витрат;

– представники другого підходу розглядають електронний уряд як високотехнологічну організацію, функціонування якої забезпечується сучасними засобами ІКТ. Даний підхід виходить перспектив інформаційної епохи, коли тільки організація всієї діяльності уряду на основі ІКТ може

забезпечити трансформацію суспільного сектора відповідно до нових вимог часу;

– третій підхід розглядає електронний уряд як нову модель регулювання, адекватну емерджентній економіці та інформаційному суспільству. Це не просто більш широке тлумачення, яке поглинає перші два підходи, але принципово новий погляд на зміст інститутів влади, держави та організацію державного регулювання.

«Одним з основних факторів успіху впровадження електронного уряду та здійснення реформ державного управління є їх одночасне поєднання, але це не приводить до трансформації системи влади, а лише підсилює її риси» вважає російський науковець В. В. Солодов. На його думку, електронний уряд виступає в якості інструмента трансформації державного управління та адміністративних процесів, які стають можливі завдяки широкому використанню ІКТ.

Згідно з «Концепцією розвитку електронного урядування в Україні» «електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян».

Визначення електронного урядування фахівці формулюють на підставі різних принципів. Одні автори віддають перевагу визначенням описового характеру – які саме зміни відбуваються в суспільстві й певних його структурах внаслідок впровадження електронного урядування. Інші вибирають прикладний аспект реалізації технології електронного урядування і просто перелічують різні аспекти застосування складових. Є також короткі технічні визначення, що акцентують увагу лише на застосованих технологічних рішеннях і специфічних програмних продуктах; економічні – орієнтовані на максимальну ефективність управління державою. Йдеться не лише про мережеву інфраструктуру виконавчої влади, а й інфраструктуру всіх гілок влади загалом.

Електронне урядування – це не часткове технологічне рішення, а цілісна новітня концепція здійснення управління державою, яка є необхідним елементом масштабного інформаційного перетворення суспільства. Нова ідеологія (філософія) та технологія формування і здійснення регуляторної політики, розробки та реалізації регуляторних актів, перерозподіл компетенції державних і суспільних структур, додержання ціннісних парадигм суспільства – усе це разом з багатьма іншими компонентами життєдіяльності суспільства є основою для інжинірингу державного управління, для створення і функціонування інформаційного суспільства.

Електронне урядування складається з трьох важливих елементів взаємодії: взаємодії держави і громадянина, взаємодії держави та бізнесу, та взаємодії органів влади. При цьому громадяни отримують доступ до публічної інформації, більш якісні та оперативні адміністративні послуги, мати можливість впливу на прийняття і реалізацію важливих державних рішень. Бізнес отримує спрощений, більш швидкий доступ до органів державної влади, що в свою чергу допоможе більш ефективно і результативно співпрацювати бізнесу і владі. Органи влади – отримують можливість координувати свої дії, більш ефективно і оперативно вирішувати ті чи інші завдання, підвищити якість надання адміністративних послуг, бути відкритими та прозорими, чуткими та гнучкими до вимог громадян та бізнесу. Перехід до електронного урядування означає трансформацію усіх форм діяльності органів влади, зміну їх структури, завдань та функцій. Успіх реалізації цього переходу залежить від правильної стратегії і тактики, координації та ефективної взаємодії усіх суб'єктів цього процесу, а саме: законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, бізнесу та громадськості.

Електронне урядування забезпечує, перш за все, прозорість роботи державного апарату, знижує, якщо не ліквідує, залежність особи від сваволі чиновника, а отже, запобігає корупції. Електронне урядування є інструментом демократизації суспільства, невід'ємною складовою, умовою функціонування інформаційного суспільства. Однією з основних ідей упровадження електронного урядування є те, що воно виступає як інструмент розвитку демократії, розглядається як реальний шлях до розвитку демократичних процесів у суспільстві, що знайшло своє відображення в появі терміна “електронна демократія”.

Авторами визначень електронного урядування застосовуються різні підходи, кожен з яких розкриває його особливості в залежності від сфери застосування. При цьому найбільш вживаними є:

– технократичні, в яких електронне урядування розглядається як одна з базових технологій інформаційного суспільства разом з такими технологіями як електронна комерція, електронні освіта, культура, охорона здоров'я, наука, охорона навколишнього середовища тощо, або як один з етапів впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в державне управління (комп'ютеризація – інформатизація – електронне урядування), як відповідна організаційно-технічна система;

– теоретичні, в яких електронне урядування розглядається як відповідна ідеологія, концепція, теорія або як одна з сучасних форм державного управління, що конкурує або базується на таких підходах як новий державний менеджмент, політичні мережі, синергетичний та новий інституційний підходи.

Електронний уряд:



- єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою, із громадянами та суб'єктами господарювання;
- система контрольованого на відстані надання державних інформаційних послуг;
- система, яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій.

Вперше термін «електронний уряд» (e-government) було застосовано у 1997 році за ініціативою Національного наукового фонду США для визначення процесу адміністративної реформи на основі ідеології нового державного менеджменту та широкого впровадження ІКТ в державне управління, насамперед, в органах виконавчої влади. В подальшому для визначення реформ в публічному адмініструванні, які охоплювали всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, цей термін було модернізовано в «електронну державу». Демократизація публічного управління, у тому числі, введення в електронний уряд електронної демократії, обумовило появу нового терміну – «електронне урядування».

Електронне урядування:

- форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян;
- оптимізація процесу надання адміністративно-соціальних послуг, політичної участі громадян у державній розбудові шляхом зміни внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технічних засобів, Інтернету та сучасних засобів масової інформації;
- система взаємодії органів державної влади з населенням, що будується на широкому застосуванні інформаційних технологій з метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення строків їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації щодо їх отримання;
- електронне урядування є не лише модернізацією всієї системи державного управління, але й налагодженням активної взаємодії органів державної влади з громадянами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;
- використання інформаційних і комунікаційних технологій для підвищення ефективності, економічності та прозорості уряду та можливості громадського контролю над ним.

На думку британського дослідника Стівена Кліфта, е-демократія характеризується використанням «інформаційних, комунікаційних

технологій і стратегій демократичними акторами (урядами, обраними посадовцями, медіа, політичними організаціями, громадянами (виборцями) всередині політичних і управлінських процесів місцевих спільнот, націй та на міжнародному рівні. Для багатьох е-демократія передбачає більшу та активнішу участь, посилену Інтернетом, мобільними комунікаціями та іншими технологіями в сучасній представницькій демократії, так само як і через більшу учасницьку або пряму форму залучення громадян для вирішення суспільних питань».

«Е-демократія складається з усіх електронних засобів комунікацій, що дають змогу/уможливлюють для громадян докладання зусиль для того, щоб керівники/ політики були відповідальними за свої дії у сфері публічного життя. Залежно від аспектів демократії, що просуються, е-демократія може використовувати різні технології для: 1) підвищення транспарентності політичного процесу; 2) посилення прямого залучення і участі громадян; 3) удосконалення якості формування думки-позиції шляхом відкриття нового простору для інформації і обговорення».

Відповідно до «Концепції розвитку електронного урядування в Україні», електронна демократія – форма організації суспільства, за якої громадяни та представники бізнесу залучаються до процесу державного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій. Пряма залежність між електронним урядуванням і розвитком демократії відбито у визначеннях, які дають відомі дослідники інформаційного суспільства. Метою впровадження електронного урядування в Україні є розвиток електронної демократії задля досягнення європейських стандартів якості електронних адміністративних послуг, відкритості та прозорості влади для громадян, представників бізнесу та громадських організацій.

Електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління. Отже, електронне урядування – це новітня інтерактивна система державного управління в основі якої закладені принципи відкритості, прозорості та підзвітності і яка за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій забезпечує ефективну взаємодію громадян, неурядових організацій з органами державної влади.

Електронна демократія – форма організації суспільства, де за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних громадяни, громадські організації, представники бізнесу залучаються до прийняття державних рішень і участі в державному управлінні.

### **3.2. Теоретичні засади електронного урядування**

Наприкінці 70-х років минулого століття як відповідь на виклики традиційному державному управлінню з'явилися теорії нового державного менеджменту та політичних мереж, які є теоретичною основою електронного урядування.

Так у контексті запровадження цифрового суспільства істотне значення має врахування як загальних підходів щодо реформування урядування взагалі, так і вдосконалення спе-цифічних рис діючої на теренах держави моделі електронного урядування. Зараз на рівні доктрини та правозастосовної практики почали активно використовувати поняття урядування, поряд з адмініструванням, управлінням та іншими суміжними юридичними та загальними управлінськими категоріями. Причому, саме поняття електронне урядування є похідним від зазначеного вище поняття урядування.

Поява електронного урядування пов'язується з впровадженням наприкінці ХХ століття в багатьох роз винутих країнах змін у моделях державного управління, наблизивши їх адекватність до інформаційних, екологічних, економічних та соціальних наднаціональних викликів часу. Основними критеріями цих моделей були вимоги оптимального співвідношення професійних і технологічних основ в адміністрації.

Прийнято розглядати наступні етапи створення е-урядування в більшості країн:

1. Електронне управління (е-управління) / e-Governance , «онлайнний уряд» («Government-on-line» (GOL)). Управління здійснюється на основі використання інформаційно-комунікаційних технологій. Можливість впровадження засобів обчислювальної техніки на робочі місця державних і муніципальних службовців; розвиток електронної інфраструктури державного і муніципального управління. В результаті чого автоматизація частини адміністративно-управлінської діяльності.

2. Електронний уряд «Electronic Government» або «e-Government». За цього етапу відбувається інформаційна взаємодія органів публічної влади і суспільства з використанням ІКТ, «мережевий» етап трансформації інформаційного суспільства. Відбувається реформування органів та систем державного управління з метою підвищення їх ефективності та відповідальності, введення децентралізації та елементів ринкових відношень, покращення управління ресурсами. Це призводить до змін адміністративних (скорочення чисельності держапарату та внутрішніх нормативних документів; впровадження адміністративних регламентів та стандартів якості), та технологічних (застосування інформаційних технологій в забезпеченні державного управління).

3. Електронне урядування «e-governing». Полягає у взаємодії різних суб'єктів, таких як громадян, бізнес структур і урядових установ на місцевому, регіональному і глобальному рівнях. На цьому етапі можливе максимальне об'єднання двох компонентів «електронний уряд» та

«електронна демократія», що призводить до вдосконалення взаємодії всього суспільства в процесах ухвалення державних рішень, державного регулювання і надання загальнозначущих урядових послуг

Це, у свою чергу, вимагає підвищення безпеки інфраструктури е-урядування, що можна, як правило, досягти шляхом застосування електронних підписів і сертифікатів, а також смарткарт; зокрема, органи влади можуть створювати спеціальні веб-портали, які б дозволили громадянам переходити від однієї служби до іншої без необхідності знову посвідчувати свою особу

Теорія нового державного менеджменту (new public management), головними ідеологами якої були М. Тетчер та Р. Рейган, знайшла найбільше практичне відображення в адміністративних реформах 80 – 90-х років у США, Великій Британії, Канаді, Австралії, Новій Зеландії (англосаксонська модель). Її головною спрямованістю є підвищення ефективності (економічної, соціальної, організаційної) та результативності державного управління, а також надання якісних та своєчасних послуг населенню й бізнесу.

Теоретиками нового державного менеджменту Д. Осборном та Т. Геблером було сформульовано базові принципи концепції «менеджеризму»:

- розвивати конкуренцію між органами влади щодо надання публічних послуг та можливості вибору для користувачів;
- розширювати права громадян щодо контролю за владою та їх безпосередньої участі в державному управлінні;
- оцінювати роботу влади не за витратами, а за кінцевими результатами;
- керуватись цілями (місією), а не законами та правилами;
- перетворювати клієнтів у вільних користувачів індивідуалізованих послуг;
- випереджати виникнення проблем;
- заробляти більше, ніж витрачати;
- застосування інформаційно-комунікаційних технологій;
- децентралізувати та підвищити гнучкість управління;
- надавати переваги ринковим механізмам, аніж бюрократичним;
- концентруватись не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні інтеграції зусиль та дій усіх суб'єктів електронного урядування.

Державний менеджмент, на відміну від державного адміністрування (public administration), – це значною мірою управління зовнішнім оточенням, ніж управління внутрішнім контекстом організації. Основний акцент при реформуванні адміністративного державного управління на шляху до впровадження менеджерських методів та структур робиться на

децентралізації (делегування повноважень та відповідальності нижчим рівням управління) та деконцентрації (створення множини незалежних агентств та послаблення ієрархічних зв'язків).

Одним з напрямів удосконалення цієї теорії є, так звана, концепція «Governance» або «Good governance», яка є складовою загальної концепції політичних мереж та об'єднує як ринкові, так і демократичні механізми.

Теорія політичних мереж була обумовлена: - виникненням в суспільстві організованих спільнот (структуризація суспільства);

- зростанням кількості учасників політичного процесу і посилення тиску на органи влади з боку значної кількості політичних акторів;

- розмиванням межі між публічним та приватним – органи влади все більше входять у зв'язки з громадянським суспільством для налагодження неформальних контактів;

- зміною ролі держави в умовах глобалізації;

- зростанням важливості інформації, експертних оцінок;

- секторалізацією політики, яка проявляється в тому, що політика, програми та інститути диференціюються за сферами.

Система прийняття політичних рішень згідно з цією теорією характеризується: діяльністю множини підсистем акторів, які мають обмежену відповідальність, розрізнені ресурси та виконують вузькі завдання в окремій політичній сфері; враховує вплив глобалізації на внутрішні процеси в окремій державі.

До основних недоліків мережних систем управління відносяться: політичні мережі не піддаються демократичному контролю, часто характеризуються браком легітимності, мають проблеми з координованістю та оперативністю прийняття спільних рішень.

До основних характеристик політичної мережі відносяться:

– множинність та різнотипність елементів мережі; відсутність ієрархічного контролю, рівність усіх учасників мережі (при можливості наявності «координуючих» центрів);

– свобода входу до складу мережі та виходу з неї для всіх учасників;

– наявність у кожного з елементів мережі особистих інтересів та ресурсів;

– формування та реалізація загального інтересу всіх учасників мережі за рахунок акумулювання та обміну ресурсів в її межах (взаємна зацікавленість учасників мережі один в одному);

– використання системи узгоджень та контрактів, формальних та неформальних правил комунікації;

– перманентна інтенсивність участі суб'єктів у функціонуванні мережі;

– місцезнаходження мережі на межі держави та суспільства.

### **3.3. Мета, принципи, основні цілі та стратегічні завдання електронного урядування**

Державна політика розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування повинна базуватись, насамперед, на принципах співробітництва та партнерства, що передбачає контроль дій держави з боку суспільства та бізнесу, виключає застосування командно-адміністративних моделей та директивних механізмів державного управління, нерівноправних взаємовідносин держави з іншими суб'єктами процесу та між собою. Так, міжнародна ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд», до якої у 2011 р. приєдналась Україна, передбачає формування нового типу організації державного сектора – «Відкритий уряд», якій відчиняє двері світові, запрошує усіх, а особливо громадян до участі в інноваційних процесах, ділиться ресурсами, що раніше пильно охоронялись від «чужих», користується перевагами масової колективної роботи, працює на засадах прозорості та діє не як ізольована установа чи юрисдикція, а по-новому – як по-справжньому інтегрована мережна організація... Уряд стає платформою для створення суспільної вартості і соціальних інновацій. Він забезпечує ресурси, встановлює правила, виступає модератором у дискусіях, але дає змогу громадянам, недержавним організаціям і приватному сектору виконувати значну частину роботи».

Крім вищевказаних принципів співробітництва та партнерства державна політика впровадження електронного урядування повинна обов'язково будуватись на системі таких принципів як:

- прозорість і відкритість влади;
- конфіденційність та інформаційна безпека;
- єдині технічні стандарти і взаємна сумісність;
- орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг;
- підконтрольність та підзвітність органів влади громадянам та суспільству.

Ця система принципів має бути обов'язково доповнена принципом першої особи, згідно з яким, отримання позитивних результатів в розв'язанні будь-якої проблеми можливо тільки за умови, що особа, яка приймає рішення, особисто опікується цією проблемою, здійснює свій владний вплив на інших суб'єктів для розв'язання проблеми. Саме цей принцип вважав одним з головних для досягнення успіху видатний вчений, засновник вітчизняної кібернетики академік В.М. Глушков. Прикладами країн, де успішно реалізовано цей принцип, є США, Росія, Велика Британія та інші країни, в яких питаннями розбудови інформаційного суспільства, електронного урядування безпосередньо займаються президент, прем'єр-міністр та/або глава парламенту.

Впровадження електронного урядування робить систему державного управління більш уразливою з боку різного роду загроз: кіберзлочинності, кібертероризму, кібервійн, проведення спеціальних інформаційних

операцій, розповсюдження недостовірної інформації, маніпулювання свідомістю громадян тощо. Тому обов'язковою підсистемою сучасних інформаційно-телекомунікаційних систем є підсистеми захисту інформації, що застосовуються в електронному урядуванні.

Основні цілі електронного урядування:

- підвищення якості та доступності державних послуг для громадян та бізнесу, спрощення процедур і скорочення адміністративних витрат;
- підвищення якості управлінських процесів, контроль за результативністю та ефективністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- забезпечення відкритості інформації про діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі людини та інститутів громадянського суспільства в процесах підготовки й експертизи проектів політико-адміністративних рішень.

Стратегічні завдання е-урядування:

- забезпечення захисту прав громадян з доступу до публічної інформації;
- залучення громадян до участі в управлінні державними справами;
- удосконалення технології державного управління;
- підвищення якості управлінських рішень;
- подолання «інформаційної нерівності», зокрема, шляхом створення центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів), веб-порталів надання адміністративних послуг та обслуговування звернень громадян;
- організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна»;
- надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя;
- деперсоніфікація надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах;
- організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;
- забезпечення функціональної інтеграції інформаційних ресурсів державних органів;
- забезпечення передачі та довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них.

Кожне з цих стратегічних завдань потребує відповідного ресурсного, нормативно-правового, організаційно-технічного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного та іншого забезпечення, а також їх взаємозв'язку за часом та виконавцями.

Крім вищевказаних принципів співробітництва та партнерства державна політика впровадження електронного врядування повинна обов'язково будуватись на системі таких принципів, як:

- прозорість і відкритість влади;
- конфіденційність та інформаційна безпека;
- єдині технічні стандарти і взаємна сумісність;
- орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг;
- підконтрольність та підзвітність органів влади громадянам та суспільству.

Ця система принципів має бути обов'язково доповнена принципом першої особи, згідно з яким, отримання позитивних результатів в розв'язанні будь-якої проблеми можливо тільки за умови, що особа, яка приймає рішення, особисто опікується цією проблемою, здійснює свій владний вплив на інших суб'єктів для розв'язання проблеми. Саме цей принцип вважав одним з головних для досягнення успіху видатний вчений, засновник вітчизняної кібернетики академік В.М. Глушков. Прикладами країн, де успішно реалізовано цей принцип, є США, Велика Британія, Естонія та інші країни, в яких питаннями розбудови інформаційного суспільства, електронного урядування безпосередньо займаються президент, прем'єр-міністр та/або глава парламенту.

Конфіденційність є зворотною стороною прозорості та відкритості і стосується специфіки життєдіяльності громадянина, суспільства та держави. В Україні на законодавчому рівні цей принцип реалізовано в низці законів. У той же час, невирішеними залишаються проблемні питання, насамперед в більшості Законах України, відсутні чіткі критерії віднесення інформації до категорії "Для службового користування", недостатня визначеність механізмів щодо персональних даних.

### **3.4. Впровадження елементів електронного урядування в Україні**

Україна переживає швидке поширення Інтернет та інших цифрових технологій, вплив яких на функціонування різних сфер життєдіяльності, включаючи процеси європейської інтеграції, з часом буде тільки посилюватися. Більше того, її успішність не в останню чергу буде залежати від успішності та ефективності впровадження новітніх інформаційних технологій у повсякденну практику державного управління на всіх рівнях.

Впровадження елементів електронного урядування на загальнодержавному рівні почалося у 2008 – 2009 рр. Серед найбільш вагомих результатів необхідно відмітити:



– схвалення у грудні 2010 р. Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку електронного урядування в Україні дало поштовх для нових ініціатив щодо побудови елементів інфраструктури е-уряду:

– схвалення Кабінетом Міністрів Плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (Розпорядження КМУ від 5 квітня 2012 р. № 220);

– прийняття Верховною Радою Постанови № 6633 «Про впровадження інтегрованої електронної інформаційно-аналітичної системи «Електронний парламент» до 2017 року»;

– затвердження Верховною Радою України процедури електронних державних закупівель. (зміни до закону «Про державні закупівлі» № 8633).

Реалізовано декілька галузевих проєктів:

– подання електронної звітності суб'єктами підприємницької діяльності у Податкову адміністрацію;

– створення системи електронного декларування товарів на митниці «Електронна декларація»;

– система подання електронних заяв для вступу в вищі навчальні заклади;

– система он-лайн придбання проїзних документів на залізничному транспорті «Електронний квиток» тощо.

Формування нормативно-правової бази інформатизації почалося з 1998 року, коли було прийнято Закон України «Про Національну програму інформатизації». Після цього ще було прийнято закони «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис» та низку актів Уряду. Але це була лише невдала спроба формування державної політики з впровадження електронного урядування в рамках програми «Електронна Україна». В організаційному плані з 1998 по 2006 роки на першому етапі було створено Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України.

В подальшому Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України в ході реорганізації органів державної влади перетворилося у Державний департамент в структурі Міністерства транспорту та зв'язку. В державних органах влади для реалізації завдань інформатизації було сформовано структурні підрозділи, які не передбачали типової структури та функцій. Координація діяльності органів державної влади була недостатньо ефективною, і, як наслідок, відомчі інформаційні системи розроблялися без урахування загальних вимог до взаємодії, формати та стандарти даних не узгоджувалися, інформаційні ресурси органів державної влади формувалися хаотично та не обліковувалися. На цьому етапі планувалася розробка національних стандартів в сфері інформатизації, створення пошукових систем, потужних інформаційних

ресурсів, створення системи захисту інформації, розбудова індустрії програмного забезпечення. Наукові розробки цього етапу стосуються в основному технологічних питань побудови інформаційних систем і не розглядають питання теоретичного обґрунтування принципів обробки інформації, оцінки її якості, не вирішують питання послідовної та узгодженої реалізації завдань побудови інформаційного суспільства. Основний етап розвитку електронного урядування розпочався в 2015 році після прийняття Коаліційної угоди парламентських фракцій Верховної Ради України та Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020».

Стратегічні завдання е-урядування:

— забезпечення захисту прав громадян з доступу до публічної інформації;

— залучення громадян до участі в управлінні державними справами;

— удосконалення технології державного управління;

— підвищення якості управлінських рішень;

— подолання «інформаційної нерівності», зокрема, шляхом створення центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (колцентрів), веб-порталів надання адміністративних послуг та обслуговування звернень громадян;

— організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання в електронному вигляді з ви- користанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом «єдиного вікна»;

— надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя;

— деперсоніфікація надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах;

— організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;

— забезпечення функціональної інтеграції інформаційних ресурсів державних органів;

— забезпечення передачі та довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них. Кожне з цих стратегічних завдань потребує відповідного ресурсного, нормативно-правового, організаційно-технічного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного та іншого забезпечення, а також їх взаємозв'язку за часом та виконавцями.

Електронне урядування слід розуміти як, по-перше, аналог бізнес-моделі, прийнятої підприємницьким сектором та адаптованої до сучасних потреб, сутність якої полягає у отриманні конкурентних переваг завдяки реалізації таких заходів, як безперервний процес вдосконалення, зосередження уваги на основних повноваженнях публічної адміністрації та реорганізації її внутрішніх адміністративних процесів. По-друге, це

використання широкого спектра інформаційно- комунікаційних технологій під час здійснення публічного управління в традиційному значенні.

### **3.5. Досвід, стратегії та інструменти реалізації електронної демократії**

Залежно від конкретних потреб суб'єктів громадянського суспільства, рівня комп'ютерної компетентності використовуються різні інструменти е-демократії. За даними дослідження проекту EPACE (Exchanging good practices for the promotion of an active citizenship in the EU – Обмін хорошими практиками для розвитку активної громадянської позиції в ЄС39), найбільш часто використовувалися: електронні консультації (веб-сервіси для отримання зворотного зв'язку з громадянами з питань політики та державна підтримка участі громадян у плануванні політики), електронні дискусії (форуми громадян та представників державних органів) та веб-трансляції парламентських дебатів, засідань колегіальних органів тощо.

Частіше проекти е-демократії одночасно використовують різні електронні інструменти. Опис кожного рівня участі громадян надано по горизонтальній вісі.

Інформація (інформаційна участь громадськості) – активне забезпечення комплексною, збалансованою та об'єктивною інформацією, щоб допомогти громадськості про проблеми, альтернативи, можливості та рішення для демократичних питань. Громадськість отримує інформацію про планування та прийняття державних рішень, не впливаючи безпосередньо на ці процеси.

Консультації (консультативна суспільна участь) – громадяни можуть висловити свою думку з важливіших питань, впливаючи безпосередньо на прийняття рішення з важливих суспільних питань. Комунікації частіше здійснюються в обох напрямках. Влада, починаючи з етапу планування до етапу прийняття публічних рішень, залучає громадськість до консультацій з конкретних питань рішення, що приймається. Громадськість подає свої пропозиції оголошеним до обговорення державним рішенням за власною ініціативою або ініціює знизу підготовку та розгляд важливого суспільного рішення.

Співробітництво (спільна участь громадськості та влади) – участь громадян і груп громадян, наприклад, груп за інтересами, корпорацій, об'єднань і некомерційних організацій, у суспільних справах, задля підвищення якості та доступності результатів демократичних процесів. Ступінь громадського впливу є достатньо високою і може включати в себе спільне прийняття політичних рішень.

Парламент в інформаційну епоху. Парламент – це національний представницький орган державної влади, який діє постійно, повністю або частково формується шляхом прямих виборів, головним призначенням якого є здійснення законотворчої діяльності. Ст. 75 Конституції України

встановлює, що «Єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України».

Посібник Міжпарламентського союзу ООН40 визначає такі ознаки демократичного парламенту:

- представницький, який політично і соціально представляє різноманітність громадян, забезпечує їм рівність можливостей та захисту; • прозорий – відкритий для народу через засоби масової інформації, публічний у своїй повсякденній діяльності;

- доступний – залучає громадськість, зокрема громадські об'єднання до своєї роботи;

- підзвітний – забезпечує відповідальність парламентарів перед своїми виборцями за власну діяльність і чесність поведінки;

- ефективний – організує діяльність відповідно до демократичних цінностей, ефективно виконуючи законотворчі і контрольні функції, які відповідають актуальним суспільним потребам.

Використання ІКТ у повсякденній діяльності парламенту лише посилює зазначені функції. Потенційними вигодами використання ІКТ у парламентській діяльності є:

- 1) суттєве покращення забезпечення таких парламентських цінностей, як прозорість, доступність, підзвітність перед виборцями;

- 2) вдосконалення репрезентативних, законодавчих та контрольних функцій, яке дозволяє збільшити його результативність і ефективність.

Упродовж останніх років парламенти світу широко використовують досягнення ІКТ для забезпечення більшості основних функцій та модернізації своїх базових інституцій. Зазначене явище, отримавши назву «електронний парламент (е-парламент)», дозволяє вирішити надзвичайно важливе завдання щодо значного підвищення ефективності діяльності парламентаризму за рахунок прискореного впровадження сучасних ІКТ в державному управлінні, формуючи модерний облік «електронної держави».

Європейський центр парламентських досліджень і документації<sup>41</sup> пропонує визначення е-парламенту як такого, у якому відповідні партнери та процеси (зовнішні і внутрішні) взаємодіють за допомогою сучасних ІКТ та стандартів для покращення прозорості, якості, продуктивності, ефективності та гнучкості.

У Звіті про світові електронні парламенти е-парламент – це законодавчий орган, який набуває більшої прозорості, доступності та підзвітності завдяки застосуванню сучасних ІКТ, покращуючи спроможність виборців залучитися до суспільного життя, оскільки надає ширший доступ до законодавчої діяльності та парламентських документів, стимулює розвиток рівноправного цілісного інформаційного суспільства завдяки використанню сучасних технологій і стандартів. Тобто, електронний парламент – це законодавчий орган, який може бути ефективнішим, прозорішим, більш доступним та підзвітним завдяки ІКТ.

Запровадження ІКТ вимагає ухвалення політичних рішень і технічних нововведень. Останні деколи теж зумовлюють політичні реакції. Наприклад, застосування електронних законодавчих документів, встановлення норм доступності для веб-сторінок, експериментування з новими формами електронного спілкування з громадянами – усі ці заходи зумовлюють сильніший вплив е-парламенту на суспільство, оскільки такі рішення мають політичний підтекст, стимулюючи конкуренцію з боку інших структур державної влади.

Високий рівень ефективності застосування ІКТ у парламентській діяльності залежить не лише від ресурсів; він також вимагає сильного політичного лідерства, активної участі всіх членів парламенту, професійного апарату, висококваліфікованого технічного персоналу, а також постійного прагнення послідовно і виважено запроваджувати ІКТ на законодавчому рівні.

Саме від політичного рішення залежить впровадження таких форм електронної демократії як е-консультації, е-ініціативи, е-клопотання, тому що для їх використання необхідно відповідне законодавче оформлення.

Фактично е-парламент є суспільним інститутом, що постійно розвивається. Зокрема, рішення українського парламенту зробити доступними офіційні законопроектні документи на всіх стадіях процесу їх проходження у парламенті, хоча стосується лише Верховної Ради, стало важливим прецедентом та показовим прикладом для інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що, у свою чергу, позначиться на розбудові інформаційного суспільства в Україні. Вплив нових технологій у політичній сфері України знаходиться на ранньому етапі, проте вже очевидні можливості, надані ІКТ громадянам, котрі тепер можуть активніше брати участь у політичному житті у міжвиборчий період: у парламенті проводяться активні дискусії з метою вивчення можливостей системи електронного подання звернень, використання Інтернету для реалізації громадянського права ініціативи, можливість групам громадян подавати законопроекти на публічний розгляд. Водночас, кандидати до виборчих органів уже використовують веб-технології, наприклад, соціальні мережі та блоги, для встановлення контакту із ширшими колами, особливо з молодим поколінням виборців. Парламенти, які почали налагоджувати нові форми спілкування із громадянами, зіштовхнулися зі складними проблемами встановлення життєздатних та доступних на рівних умовах каналів для онлайн діалогу. Завдяки продуманому використанню нових технологій, парламент може як суттєво посилювати свої «традиційні функції», так і створювати нові інноваційні інструменти комунікацій.

Управління і організація розбудови електронного парламенту. Ефективне управління та організація, ефективне планування та ресурси, розподілені на основі встановлених пріоритетів, є основою успішної розбудови е-парламенту. Управління передбачає постійний процес

стратегічного планування та використовує такі методи як проектне управління для досягнення мети. Узагальнюючи світову практику, можна окреслити наступні принципи діяльності е-парламенту:

Прозорості та відкритості. Поряд із традиційними способами інформування громадян, використовуються можливості новітніх ІКТ, зокрема, веб-сторінки, аудіо- та відеотрансляції, Інтернет-трансляції, спілкування електронною поштою, застосування технології RSS (поширення новин в Інтернеті за замовленням).

Обов'язковості доступу. Оскільки Інтернет широко використовується парламентом для оприлюднення своїх дій, рішень та документів потрібно забезпечити як доступ до парламентської інформації, так і доступ до комунікацій для всіх громадян, незалежно від їхнього місцезнаходження, стану чи можливостей.

Підзвітності. Подоланню так званого «дефіциту звітності», коли електорат не завжди може зробити певний висновок про діяльність та чесність парламентарів, який забезпечують нові можливості ІКТ, що розширюють інформування про діяльність парламенту та парламентарів, зокрема, оприлюднення в мережах стенограм та результатів голосування, кодексів поведінки, відвідуваності, діяльності та чесності тощо.

Налагодження онлайн діалогу. Розширення практики інтерактивного спілкування спонукає громадян і громадські організації дедалі більше висловлювати думки з політичних питань безпосередньо своїм парламентським представникам.

Безпечності та приватності, що є ключем у забезпеченні чесності та парламентської відкритості, гарантуючи право на конфіденційне спілкування.

Найефективнішої інфраструктури, тільки за якої діяльність сучасного парламенту та рішення будуть вчасно та інформативно висловлені, що вимагає поєднання традиційних заходів із розумним використанням ІКТ.

Глобалізації законотворчої діяльності. ІКТ уможливають обмін ідеями між парламентами, знання практичного досвіду законодавчих органів інших країн, надаючи парламентарям та виборцям змогу обмінюватися досвідом та ефективніше співпрацювати над схожими проблемами в Інтернеті, активізуючи он-лайн участь у глобальному інформаційному суспільстві.

Перетворення концепції е-парламенту в дійсності вимагає вмілого управління. Після затвердження цілей та цінностей у формулюванні бачення, зосереджуючи увагу на основні потреби парламенту, а не на самі ІКТ, парламентські лідери повинні опрацювати відповідний стратегічний план і сформувати групу управління проектом. Процес стратегічного планування охоплює цілий ряд дій, починаючи із визначення конкретних цілей. Далі відбувається розвиток стратегій і планів дій для досягнення цих цілей, визначення відповідальних за управління осіб, розподіл ресурсів для

втілення цих стратегій, а також визначення критеріїв для оцінювання певних проектів.

Інформаційна інфраструктура та послуги електронного парламенту. Інформаційна інфраструктура – це основа е-парламенту. Вона охоплює апаратне та програмне забезпечення, системи та програми, необхідні для забезпечення технологічної підтримки; внутрішній та зовнішній персонал, залучений для створення та підтримки ІКТ-забезпечення у законодавчому середовищі. Щоб бути ефективною та дієвою, інформаційна інфраструктура повинна ґрунтуватися на цілях парламенту, визначених у концепції та стратегічному плані, забезпечуючи такі найважливіші функції, як опрацювання складних документів, запис та опублікування пленарних засідань у режимі реального часу, забезпечення розширеного спілкування між парламентарями і виборцями.

Повністю розвинена інформаційна інфраструктура задовольнить різноманітні технічні вимоги, зокрема, забезпечення складної системи управління електронними документами, веб-публікацій та системи їх архівного збереження. Вона повинна також забезпечити аутентифікацію (відповідність), надійність та безпеку. Інформаційна інфраструктура повинна охоплювати інтегровану архітектуру даних та інформації, потокове аудіо-, відео- і теле-конференц-зв'язок, мобільні системи для парламентарів, зокрема: 1) доступ до електронної пошти, робочих планів та контактів; 2) навігацію у мережах Інтернет та Інтранет, зокрема, доступ до парламентської веб-сторінки та інших парламентських інформаційних ресурсів; 3) систему електронного управління парламентськими ініціативами та законотворчої діяльності; 4) електронне управління адміністративними процедурами). Інформаційна інфраструктура повинна також забезпечити оприлюднення контенту парламентарями та відповідальними працівниками апарату парламенту, використання блогів та публічних форумів.

### **Контрольні питання**

1. Історія виникнення електронного врядування;
2. Порівняльна характеристика теорій електронного врядування;
3. Сучасний стан розвитку системи електронного врядування в Україні.
4. Підходи до визначення поняття електронної демократії;
5. Аналіз зарубіжного досвіду розвитку електронного врядування та електронної демократії.

### **Література**

1. Барікова А.А. Електронна держава: нова ефективність урядування: [монографія] / А.А. Барікова. — Київ: Юрінком Інтер, 2016. — 224 с

2. Драгомирецька Н.М. Теоретичний аналіз комунікативної діяльності державного службовця: монографія / Н.М. Драгомирецька. — Одеса: Асторопринт, 2005. — 280 с.
3. Електронне урядування: підручник / авт. кол. : А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін та ін. ; за заг. ред. проф. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка. — Київ : НАДУ, 2016. — 128 с.
4. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.
5. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. - Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. - 200 с.
6. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // ВВР України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.
7. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. - 340 с.
8. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. - К. : НАДУ, 2016. - 192 с.
9. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
10. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
11. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О. Чемерис. — К. : ТОВ «Софія». — 2011. — 128 с.
12. Соціальна і гуманітарна політика : підручник / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. - К. : НАДУ, 2016. - 792 с.



## **ТЕМА 4. ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

**4.1. Державна регіональна політика: сутність, принципи, завдання.**

**4.2. Сутність державної регіональної економічної політики**

**4.3. Інституційне забезпечення регіональної політики**

**4.4. Проблеми та перспективи регіонального розвитку**

**4.5. Державна регіональна політика та розвиток територій в умовах змін.**

**4.1. Державна регіональна політика: сутність, принципи, завдання**

Державна регіональна політика — це сукупність організаційних, правових та економічних заходів, які здійснюються державою у сфері регіонального розвитку країни з врахуванням поточного соціально-економічного стану регіонів та стратегічних завдань. Заходи спрямовуються на стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіону, раціональне використання їх ресурсного потенціалу, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства. Впровадження регіональної політики пов'язане з необхідністю вдосконалення регіонального управління. Сучасна надмірна централізація управління, недосконала фінансово-економічна база місцевих органів влади призвели до виникнення значних диспропорцій у територіальній структурі економіки, накопичення на місцях господарських, економічних та соціальних проблем.

Державна регіональна політика являє собою складову частину загальнодержавної стратегії економічного та соціального розвитку України. Метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій на основі ефективного використання виробничого потенціалу кожного регіону для підвищення рівня життя населення, забезпечення соціальної захищеності кожного громадянина, удосконалення роботи органів державної влади та місцевого самоврядування.

Державна регіональна політика ґрунтується на таких принципах:

– конституційність та законність — реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента

– України та Кабінету Міністрів України, впровадження чіткого розподілу повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність використання економічного механізму управління, єдиної для всіх регіонів України фінансово-кредитної, податкової та бюджетної систем;

- поєднання процесів централізації та децентралізації влади з врахуванням загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів;
- забезпечення тісного співробітництва органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в реалізації заходів щодо регіонального розвитку.
- Державна регіональна політика має забезпечити: формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів, яка б забезпечувала їх комплексний розвиток на основі використання природно-ресурсного, виробничо-економічного, науково-технічного та людського потенціалу, історико-культурних традицій;
- удосконалення системи державного прогнозування та стратегічного планування регіонального економічного та соціального розвитку;
- запровадження систем стратегічного бюджетного планування та фінансового забезпечення регіонального економічного та соціального розвитку з використанням науково обґрунтованих норм та нормативів, для визначення оптимального рівня фінансових ресурсів для реалізації цієї мети;
- обґрунтування перспектив залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва для створення сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури на основі впровадження нових технологій, збільшення виробництва високоякісних товарів і послуг;
- впровадження заходів, спрямованих на стимулювання розвитку депресивних територій;
- об'єднання фінансових ресурсів місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для вирішення спільних міжрегіональних економічних, соціальних та екологічних проблем;
- підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального та транскордонного співробітництва;
- децентралізацію влади, розмежування повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень органів місцевого самоврядування.

Узагальнюючи сутність та зміст діяльності по впровадженню державної регіональної політики можна заключити, що ця діяльність повинна сприяти демократизації процесів управління кожним регіоном та місцевого самоврядування, вдосконалення інтеграційних зв'язків між органами державного управління та регіональними органами влади. При цьому правові та економічні відносини й регулятори між державою й

регіональними органами влади повинні будуватися на конституційних засадах за принципом верховенства загальнодержавного права та законів.

Впровадження регіональної політики буде сприяти поглибленню територіального поділу праці, спеціалізації виробництва, створенню виробничих структур, які б відповідали географічним та економічним умовам кожного регіону. Ефективне використання науково-технічного потенціалу, розвиток підприємництва, впровадження різних форм господарювання має сприяти насиченості ринку товарами та послугами, задоволенню потреб людей, позитивно вплинути на стан соціального забезпечення людей.

Раціональне використання природних ресурсів та їх охорона в результаті широкого застосування маловідходних та безвідходних ресурсозберігаючих технологій сприятимуть вирішенню екологічних проблем, забезпечить збереження та своєчасне відтворення природи, створення гідних умов для життя людей.

#### **4.2. Сутність державної регіональної економічної політики**

Регіональна економічна політика є невід'ємною складовою загальнодержавної економічної політики. Вона ґрунтується на пріоритетному розвитку національно-державної, етнічно-територіальної, регіональної самоврядності та самодостатності інтересів регіону. Здійснення цієї політики має забезпечити єдність державних, регіональних та місцевих інтересів. Поняття регіональної економічної політики виникло в 60-х роках минулого століття, коли у колишньому СРСР були утворені Ради народного господарства (раднаргосп). З метою недопущення поширення національної самостійності в 1964 р. вони були реформовані в централізовану галузеву структуру розвитку народного господарства. 85-90 % всіх галузей народного господарства були підпорядковані міністерствам союзного і союзно-республіканського призначення.

Нині державна регіональна економічна політика все ширше цілеспрямовується на комплексний розвиток регіонів, який містить комплекс державних рішень, узгоджених зі стратегією держави. Ця політика характеризується сукупністю цілей, завдань і механізмів, які визначають стратегію і тактику втілення їх в життя. Вона передбачає врахування широкого спектра національних, політичних, соціальних факторів, які відповідним чином можуть впливати на тенденції регіонального розвитку. Регіональна економічна політика охоплює всю систему взаємовідносин між державою і регіонами з одного боку та регіонами - з другого. Розвиток і економічне зростання регіонів змінюватиме економічний потенціал держави. Державна регіональна економічна політика має формуватись таким чином, щоб забезпечити територіальну цілісність держави, створити рівноправні умови функціонування регіональних виробничих комплексів. Основні принципи регіональної економічної політики держави:

– конституційність і законність, на основі яких реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, законодавчих актів президента та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування;

– забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної та бюджетної системи;

– наближення надання послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування до безпосередньо споживачів;

– диференційоване надання державної підтримки економічним регіонам відповідно до умов, критеріїв та строків, передбачених законодавчими актами;

– стимулювання співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів, спрямованих на економічний розвиток регіонів.

Здійснення цих конкретних заходів державної регіональної економічної політики передбачає:

– сформувати нову територіальну структуру державного сектора економіки;

– реформувати систему управління державним сектором економіки;

– посилити економічні основи місцевого самоврядування та розширити його соціально-економічні функції;

– поетапно перейти на обґрунтовану систему бюджетного регулювання та розширення права місцевих органів виконавчої влади в бюджетній політиці України.

Крім наведених вище принципів, як свідчить досвід країн Європейського Союзу(ЄС), важливе значення мають принципи субсидіарності, децентралізації, партнерства, програмування, концентрації, адиціоналізму.

Основним є принцип субсидіарності згідно з яким вищі суспільні одиниці повинні розв'язувати лише ті проблеми, які невідкладні для вирішення нижчим структурним підрозділам.

Децентралізація передбачає розподіл повноважень, ресурсів, бюджетних коштів на користь менш розвинутих регіонів, посилення їх самостійності. Ці два принципи сприяють активізації місцевої ініціативи і мають важливе, принципове значення для регіональної політики.

Принцип партнерства стимулює активне співробітництво між суб'єктами господарювання з метою досягнення єдиної кінцевої цілі. Провідне місце тут посідає міжрегіональне співробітництво та розвиток

транскордонного співробітництва, особливо в прикордонних регіонах держави.

Принцип програмування означає необхідність розробки стратегії розвитку регіону з урахуванням довгострокових цілей. Програмування має передбачити чіткий порядок дій, джерела і порядок фінансування, виконавців, можливі негативні наслідки здійснюваних заходів. Таким чином воно забезпечує цілеспрямоване виконання відповідних проектів - від визначення мети до її повного досягнення, а також координацію дій у просторі й часі.

Немаловажне значення в регіональній економічній політиці мають принципи концентрації та адиціоналізму. Вони є взаємодоповнюючими і забезпечують розвиток місцевих ініціатив, пошук додаткових джерел фінансування програм регіонального економічного розвитку. Реалізація цих принципів забезпечує зниження навантаження на національний бюджет і сприяє залученню відповідних місцевих ресурсів для здійснення конкретних регіональних проектів економічного і соціального розвитку регіонів.

Як показує досвід країн Європи, єдиної універсальної моделі регіональної економічної політики, прийнятної для будь-яких умов господарювання, не існує. Кожний регіон в своєму соціально-економічному розвитку залежить від значної кількості факторів, які різняться між собою виходячи із територіальних особливостей. Відмінності між існуючими моделями зумовлені відмінностями в ідеях, які покладені в основу політики держави.

Класична теорія регіональної політики спирається на принципи, обґрунтовані Дж. Кейсом ще у 30 роках минулого століття. Він вважав, що утримувати рівновагу без втручання держави просто неможливо. Сформульована ним концепція регіонального розвитку одержала назву "захисної", оскільки вона передбачає активне втручання держави в регіональний розвиток з метою зменшення диспропорції у рівні розвитку окремих територій. З цією метою використовується широкий спектр економічних засобів впливу - фінансові трансферти, прямі інвестиції, зміни в системі оподаткування, окремі пільги тощо. У центрі уваги такої політики, як правило, економіка депресивних територій, що характеризується загостренням проблем структурного безробіття, різким зниженням рівня життя населення.

Американський економіст А. Фрідман запропонував модель регіонального розвитку, яка ґрунтується на засадах ідеї неокласичної теорії економічного розвитку. За його моделлю, втручання держави у сферу господарювання є мінімальним, а головне завдання регіональної політики полягає не в подоланні регіональних диспропорцій, а в загальному підвищенні ефективності регіонального господарського комплексу. Найбільш гострі проблеми депресивних територій повинні вирішуватися не

пріоритетно, а в міру нагромадження необхідних коштів внаслідок підвищення ефективності функціонування комплексів інших територій.

Світова практика підтверджує цей тезис і доводить, що зростання соціально-економічно відсталих територій не повинне відбуватись за рахунок механічного перерозподілу доходу, створеного у розвинутих регіонах.

У зв'язку з посиленням процесів глобалізації та регіональної інтеграції виникла необхідність у розробці нової концепції державної регіональної політики України. Необхідно зазначити, що регіональну політику треба розглядати крізь призму конкретизації інтересів, які вона реалізує. Наскільки специфічними є інтереси регіонів, що відображають історичні, етнічні, природні, економічні, соціальні, культурні особливості території, настільки конкретно диференційованими є інтереси держави по відношенню до них.

Враховуючи, що Україна інтегрується в Європу і бере активну участь у європейському регіональному співробітництві, спираючись на норми європейського міжнародного права, їй необхідно здійснити реформу адміністративно-територіального устрою держави. В ній треба чітко визначити статус регіонів, механізму взаємодії інститутів на місцевому та регіональному рівнях.

#### **4.3. Інституційне забезпечення регіональної політики**

Вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин “центр-регіони” залежить, насамперед, від інституційного та правового поля для розробки й реалізації державної регіональної політики, чіткого розподілу функцій та координації діяльності державних органів управління різного рівня у сфері територіального розвитку.

Головною проблемою інституційного забезпечення державної регіональної політики України є несформованість системи інституцій (органів, установ), здатних у взаємодії і координації здійснювати ефективну реалізацію завдань державної регіональної політики.

На загальнодержавному рівні йдеться про відсутність центрального органу виконавчої влади з достатніми повноваженнями для проведення регіональної політики. Одночасно окремі функції щодо регулювання регіонального розвитку розосереджені по різних міністерствах, які мають свої регіональні підрозділи, що входять до складу місцевих органів виконавчої влади. У зв'язку з цим виникає особливо важлива і дуже складна проблема координації діяльності неспеціалізованих органів влади і консолідації їхніх дій у руслі загальнодержавної політики.

На сьогодні в Україні назріла необхідність визначення (створення) центрального органу виконавчої влади (Міністерства або Державного Комітету), відповідального за регіональну політику та розвиток місцевого

самоврядування. Такий орган повинен зосереджувати розв'язання цілої низки проблем, серед яких:

- розроблення проектів законодавчих та нормативних документів із питань регіональної політики та місцевого самоврядування;
- обґрунтування та запровадження механізмів реалізації державної регіональної політики;
- запровадження планово-прогнозного механізму управління регіональним розвитком, координація розробки регіональних комплексних програм розвитку та цільових регіональних програм;
- проведення комплексного моніторингу соціально-економічного розвитку регіонів;
- здійснення експертизи рішень щодо галузевого розвитку (визначення, як вони можуть позначитись на регіональному розвитку та міжрегіональних диспропорціях),
- координація розбудови системи органів місцевого самоврядування;
- обґрунтування засад та проведення адміністративно-територіальної реформи;
- нормативно-правове та методичне забезпечення міжрегіонального й транскордонного співробітництва тощо.

При центральному органі виконавчої влади з питань регіональної політики та місцевого самоврядування доцільно мати науково-аналітичну установу, яка б проводила різноаспектний комплексний моніторинг тенденцій та проблем соціально-економічного розвитку регіонів, обґрунтування механізмів державної регіональної політики тощо. В Україні така інституція може бути створена або визначена серед існуючих наукових і науково-аналітичних закладів із відповідною зміною її організаційної структури та фінансового забезпечення.

Проблема інституційного забезпечення державної регіональної політики на регіональному і місцевому рівнях пов'язана із незавершеністю формування на цих рівнях системи державного управління і місцевого самоврядування. На сьогодні відсутнє чітке розмежування повноважень і відповідальності та координації діяльності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на регіональному і субрегіональних рівнях. Місцеві органи влади не мають належного законодавчого забезпечення та фінансової бази для вирішення проблем регіонального і місцевого розвитку. Розбудова системи державного управління та місцевого самоврядування на регіональному і субрегіональному рівнях є дуже багатоаспектним комплексним завданням, що потребує окремого розгляду й вироблення відповідної системи заходів. Вона також тісно пов'язана з проблемою реформування адміністративно-територіального устрою, що також вимагає окремого ґрунтовного дослідження.

Для ефективної реалізації державної регіональної політики необхідним є створення мережі недержавних інституцій регіонального і місцевого розвитку. Такі інституції покликані підвищити роль і відповідальність територіальних громад, приватних підприємців та кожного громадянина за розвиток відповідних територій, забезпечити їм можливість реальної участі і впливу на вирішення важливих проблем регіонального і місцевого розвитку. Такою інституцією може бути мережа Агентств регіонального розвитку (АРР) з репрезентуванням державних, громадських, приватних інтересів. Потенціал такої моделі дуже великий, а головне – вона виправдала себе в інших країнах, що є кращим свідченням її апробації. АРР мають на меті сприяти поліпшенню умов використання передових інноваційних технологій, підвищенню інвестиційної привабливості регіонів, вдосконаленню підготовки та перепідготовки фахівців із регіонального розвитку, координації програм технічної допомоги, спрямованих на підтримку регіонального розвитку тощо.

Потребує докорінної перебудови вітчизняна система статистичного забезпечення державної регіональної політики. На сьогодні ми маємо надзвичайно низький статистичний супровід регіонального розвитку і практично відсутню загальноохоплюючу статистичну інформацію на субрегіональному рівні. Таким чином, потребує активної розбудови система державної статистики відповідно до положень нормативних документів Євросоюзу щодо статистичного обліку, застосування уніфікованої статистичної методології ЄС.

Надзвичайно актуальною проблемою у сфері реалізації регіональної політики на всіх рівнях є її низьке кадрове забезпечення. Збільшення кількості фахівців і якості професійної підготовки кадрів для системи управління регіонального і місцевого рівнів є важливою умовою підвищення ролі місцевих органів влади у зміцненні потенціалу регіонального та місцевого розвитку та його ефективному використанні. Це вимагає створення та розвитку відповідної мережі навчальних закладів і центрів.

Суттєвою перешкодою на шляху ефективного здійснення державної регіональної політики є відсутність системної законодавчо-нормативної бази. Дуже багато питань регіональної політики залишаються законодавчо не врегульованими.

Роль державного регулювання територіального розвитку в різних сферах діяльності, склад системи регулювання, методи і порядок взаємодії елементів цієї системи мають бути визначені окремим Законом «Про основні засади формування та реалізації державної регіональної політики».

На найближчий період вдосконалення правового поля регулювання регіонального розвитку потребує прийняття вже підготовлених законопроектів. Зокрема, проекту Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів» (19.06.03 р. прийнято Верховною Радою України за



основу у I читанні, реєстр. № 3384). Проект Закону визначає нову модель стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій в Україні. Його запровадження дозволить забезпечити:

- концентрацію обмежених державних ресурсів на розв'язанні регіональних проблем із врахуванням пріоритетів розвитку як держави, так і завдань регіонального розвитку;
- стабільність відносин між місцевими органами влади та центральними органами виконавчої влади щодо питань регіонального розвитку;
- запровадження принципу додатковості фінансування заходів щодо вирішення регіональних проблем розвитку;
- реалізацію партнерських стосунків між центральним Урядом та місцевими органами самоврядування щодо спільного вирішення завдань регіонального розвитку на основі відповідних Угод ;
- визначення чітких критеріїв, за якими територіям надаватиметься статус депресивних, та інструменти державної та регіональної підтримки їх розвитку.

#### **4.3. Проблеми та перспективи регіонального розвитку**

Для подолання деструктивних явищ у розвитку регіонів необхідно залучати загальні та специфічні, відповідно до особливостей регіону, методи реалізації регіональної політики, які охоплюватимуть весь спектр її складових і враховуватимуть індивідуальні характеристики регіону. Серед таких методів можна назвати такі:

- застосування режимів пільгового оподаткування та кредитування кризових територій (наприклад у СВЕЗ);
- складання та реалізація регіональних інвестиційних програм у тісному зв'язку з питаннями реорганізації діючих виробництв і створення нових, з врахуванням ситуації на локальному ринку праці в адміністративних районах;
- надання пріоритетного значення мобілізації внутрішніх фінансових ресурсів регіону через розвиток іпотечних відносин, концентрацію доходів від приватизації, надання муніципальних позик, продаж об'єктів незавершеного будівництва тощо;
- надання додаткових пільг закордонним інвесторам, які сприятимуть розширенню сфери прикладання праці та виробництву конкурентоспроможної продукції;
- стимулювання розвитку дрібного підприємства через заохочення приватного бізнесу, що створює нові робочі місця, та стимулювання додаткового найму робочої сили і використання нетрадиційних форм зайнятості;
- перетворення соціальної політики з засобу у ціль усіх економічних перетворень, що сприятиме гармонізації взаємовідносин центру і регіонів та

забезпечуватиме умови для регіонального підвищення добробуту населення;

- надання державної підтримки через реалізацію довгострокових державних регіональних соціально-економічних програм, що підвищать ефективність управління регіонами і сприятиме ліквідації міжрегіональних диспропорцій;

- вдосконалення існуючої міжрегіональної статистики з метою підвищення рівня інформаційно-статистичного обґрунтування цілей і важелів регіональної політики, що дозволить створювати моніторингові системи соціально-економічного стану регіону для обґрунтування заходів державної та корпоративної політики щодо прийняття рішень стосовно розподілу державних ресурсів (субсидій) між регіонами і підприємствами, вкладені інвестицій, проведення політики ресурсозбереження і захисту природного середовища регіонів;

- створення «полюсів (центрів) соціально-економічного росту» в соціально-економічних районах, які допоможуть створити потужний економічний каркас території, дозволять зекономити частину національних коштів та оптимізувати міграційні процеси;

Таким чином слід зазначити, що для забезпечення економічної та політичної безпеки держави, досягнення сталих темпів росту соціально-економічних процесів необхідно активізувати дії вищих владних структур щодо реалізації регіональної політики в Україні.

Основний висновок, який можна зробити після ознайомлення з регіональними проблемами, полягає в тому, що на сьогодні відсутня теоретична база для організації нової професійної практики. У повсякденній діяльності доводиться користуватися одними і тими самими термінами - регіон, політика, розвиток, - але кожний розуміє їх по-своєму. Тому не встановлюється професійна комунікація в середовищі вчених, практиків, і тим більше, між вченими та практиками.

1. Ефективність регіональної економічної політики повністю залежить від ефективності реформування економіки в країні, яке фактично перебуває на початковому етапі.

2. Регіональна економічна політика, як і економічна політика в цілому, неактивна і непослідовна.

3. Її основа - податкова політика і правове забезпечення - перебувають на стадії реформування.

4. Проте, вже зараз регіонально зорієнтована діяльність центральних владних структур починає впливати (зі знаком «плюс» чи «мінус») практично на всі регіони, всі області України.

5. Державне регулювання у сфері регіонального розвитку проявляється головним чином залежно від наявності субсидій регіонам із держбюджету, в частці приватної власності - в обсягах всієї власності на території регіонів, в податкових пільгах, наданим тим чи іншим із них.

Регіональна політика може бути ефективною тільки при комплексній, узгодженій реалізації всіх її аспектів. Головним індикатором активності і дієвості її є досягнення основних рівноваг соціально-економічного і екологічного розвитку держави, пом'якшення макроекономічних територіальних диспропорцій і забезпечення переходу до стійкого розвитку всіх її регіонів з поліпшенням якості життя населення, збереженням біологічного різномаяття природи та її ренатуралізації в цілому.

#### **4.4. Державна регіональна політика та розвиток територій в умовах змін.**

У більшості європейських країн, які є дещо більшими, ніж одне місто, присутні певні диспропорції між окремими частинами цих країн. І це загалом нормально, адже території, які більше заселені, які знаходяться біля узбережжя морів, більш економічно спроможні, ніж території гірські чи території, де надто мала щільність населення.

Великі міста продукують значно більше доданої вартості, ніж сільські території, тому диспропорції між міськими та сільськими територіями завжди є досить значними.

Мало того, у країнах, які достатньо великі, є території, на яких проживає населення, що належать до національних меншин чи має певні мовні, релігійні чи інші відмінності від основної частини населення країни.

Така ситуація приводить до того, що в країні відбувається зростання певного напруження між регіонами, або між котримось із регіонів та національною державою загалом.

Аби не допустити до ситуації, коли регіональний сепаратизм починає загрожувати самому існуванню держави, створює можливості для актів непокори чи взагалі терористичних актів, європейські уряди намагаються проводити свою регіональну політику таким чином аби перетворити проблему відмінності регіонів у нові можливості для їх розвитку.

Тобто, спробувати забезпечити єдність держави та розвиток регіонів, виходячи із їх конкурентних переваг, їх можливостей для такого розвитку та конкурування з іншими регіонами, у тому числі інших країн, за зовнішні ресурси.

Європейські країни та Європейський союз загалом приділяють дуже велику увагу регіональному розвитку та створенню умов для єдності європейських регіонів, формуванню солідарної згуртованої Європи.

Таке завдання ставлять перед собою уряди європейських країн, органи управління регіонів, органи управління великих муніципалітетів. Адже навіть у великих містах є райони, які дуже відрізняються складом населення, рівнем доходів, рівнем злочинності, станом довкілля.

Кожна держава, особливо держави-члени Європейського Союзу, прагне реалізовувати свою регіональну політику таким чином, щоби

використати міжрегіональні відмінності як можливості розвитку, і не допустити їх перетворення на проблеми національної єдності та безпеки!

Фактично, коли ми говоримо про єдність та згуртованість держави, яка складається з регіонів, ми можемо побачити, що питання єдності та згуртованості території притаманна і регіону.

Український регіон за своїми розмірами є невеликою європейською державою.

В кожному українському регіоні є території, в першу чергу міста, які значно більш розвинуті і мають значно кращі умови життя, ніж периферійні віддалені сільські райони. Саме тому на регіональному рівні дуже важливо планувати розвиток регіону таким чином аби вирівнювати економічну спроможність слабших регіонів. При цьому важливо таке вирівнювання організувати не через надання додаткових дотацій слабким територіям, а створюючи у слабких територіях нових центрів зростання, знову ж таки використовуючи для цього конкурентні переваги таких територій.

В регіональному розвитку сьогодні стала домінувати орієнтація на децентралізацію влади та партнерство між різними її рівнями і гілками, а також партнерство із приватним і неурядовим секторами, а не надання прямих дотацій слабким територіям.

Сьогодні в Україні сформовано в основному все необхідне законодавство для регіонального розвитку, яке відповідає кращим європейським стандартам. Ми маємо базовий закон, маємо державну стратегію регіонального розвитку, яка дуже близька за структурою до подібних документів країн членів Європейського Союзу. Ми маємо можливості для фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), який створюється як бюджетна програма Державного бюджету відповідно до статті 24-1 Бюджетного кодексу України.

Фактично, починаючи з 2015 року державна регіональна політика в Україні набула європейських рис і отримала конкурентне формульне фінансування з державного бюджету України. Області отримали можливості дійсно планувати та фінансувати власний розвиток.

### ***Нові інструменти регіонального розвитку***

Зараз усі українські області мають розроблені стратегії розвитку до 2020 або 2025 років. На жаль, реалії життя показують, що в регіонах ще не всі управлінці можуть ефективно скористатися новими інструментами регіонального розвитку.

Результати діяльності протягом 2015 року показали, що 520 мільйонів гривень (з 3-х мільярдів) не були використані в регіонах і повернулися до державного бюджету. Це є результатом відсутності в регіонах достатньої кількості реальних проектів регіонального розвитку, які могли б бути підтримані за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

Такий великий відсоток невикористаних коштів став головною причиною того, що розмір ДФРР на 2016 рік залишився на рівні 3-х мільярдів, хоча проект бюджету передбачав 4,7 мільярди.

Поряд з реформою державної регіональної політики, яка завершила перший етап – формування нормативної бази, в Україні відбувається широка децентралізація. В результаті бюджетної децентралізації, міста обласного значення та об'єднані територіальні громади отримали значні додаткові ресурси для свого розвитку.

– Децентралізація дає можливість місцевим громадам та регіонам отримати більше впливу на свій розвиток та благополуччя населення.

– Децентралізація водночас несе ризики у інституційній спроможності місцевої управлінської еліти забезпечити розвиток і не увійти у самообмеженість.

Отже, сьогодні об'єднані територіальні громади мають значно більше власних ресурсів та мають змогу долучитись до отримання коштів з Державного фонду регіонального розвитку.

Об'єднаним територіальним громадам для ефективного використання коштів державного фонду регіонального розвитку потрібно в першу чергу самим розуміти, куди мають бути спрямовані ці кошти. Адже для громади дуже важливо аби кошти від ДФРР були використані найбільш ефективно і завдяки ним були сформовані нові можливості для збільшення доходів місцевих бюджетів в подальшому.

– Успішними стають ті регіони та громади, які вдало розвивають власну внутрішню спроможність та поліпшують ті внутрішні умови, які впливають на інвестиції та підтримують їх.

Аби кошти використовувались для зростання варто зайнятися стратегічним плануванням розвитку об'єднаної територіальної громади.

### **Стратегічне планування розвитку об'єднаних громад**

Починаючи планувати стратегію розвитку громади, варто зрозуміти, що на відміну від регіонального рівня, не існує нормативної бази, яка б визначала порядок та вимоги щодо розробки стратегії розвитку територіальної громади. Тому все починається майже на осліп? Не зовсім.

В Україні уже багато років працюють різноманітні іноземні програми технічної допомоги, які спрямовані на допомогу містам в розробці стратегій розвитку міст. Оскільки об'єднаних територіальних громад до 2016 року в Україні не існувало немає реального досвіду, яким чином розробляти стратегії розвитку громади, але досвід роботи над стратегіями міст та регіонів можна та варто використати.

Саме тому ми пропонуємо діяти за певним алгоритмом розробки, який застосовувався до стратегії регіонального розвитку області.

Так, це різні розміри – область та об'єднана громада, але сьогодні об'єднані територіальні громади за своїми розмірами є досить великими

територіальними утвореннями і для них є також притаманним присутність територій з досить різними проблемами та рівнем розвитку.

Мало того, об'єднана територіальна громада може взяти за основу для розробки своєї стратегії розвитку навіть Державну стратегію регіонального розвитку України на період до 2020 року, а також врахувати стратегію розвитку області, у якій знаходиться територіальна громада.

Це буде абсолютно логічно, оскільки нова Державна стратегія регіонального розвитку базована на підході збільшення конкурентоспроможності регіонів та забезпечення єдності всього українського простору, а також покращення якості життя населення незалежно від місця проживання людини.

- підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів шляхом оптимізації і диверсифікації структури економіки, забезпечення ефективної спеціалізації регіонів з пріоритетним використанням власного ресурсного потенціалу;

- досягнення рівномірного та збалансованого розвитку територій, ..., запобігання поглибленню соціально-економічних диспропорцій ..., забезпечення соціально-економічної єдності і рівномірності розвитку регіонів з метою створення рівних умов для розвитку людини;

- Державна стратегія регіонального розвитку України 2020.

Такі завдання точно підходять до планування розвитку об'єднаної громади.

У Державній стратегії регіонального розвитку визначені оперативні цілі, які також можуть підійти для стратегування в ОТГ:

- 1.1. підвищення ролі та функціональних можливостей міст у подальшому розвитку ...;

- 1.2. створення умов для поширення позитивних процесів розвитку міст на інші території, розвиток сільської місцевості;

- 1.3. підвищення ефективності використання внутрішніх факторів розвитку ....

ОТГ створювались, як правило навколо домінуючого центрального поселення – міста, селища, почасти великого села. Тепер завдання ОТГ поширити вплив цього домінуючого поселення на навколишні сільські території громади. Місто має почати віддавати борги селу.

Правда при стратегічному плануванні, дуже важливо аби ми при вивчені ситуації в об'єднаній територіальній громаді чітко змогли ідентифікувати так звану «якірну» точку, яка може бути основою для зростання місцевої економіки.

Завданням цієї записки не є детальний розгляд способу стратегічного планування та алгоритму пошуку конкурентних переваг ОТГ та «якірних» точок, тому обмежимося лише таким важливим застереженням щодо стратегічного документу: плануючи розвиток громади ми маємо орієнтуватися на три складові стратегії – розвиток місцевої економіки,

розвиток людського капіталу, збереження навколишнього природного середовища.

Працюючи над Стратегією/стратегічним планом розвитку ОТГ, варто пам'ятати, що цей документ готується на середньострокову перспективу. Він має: базуватись на конкурентних перевагах конкретної ОТГ; відповідати СРР області та держави; бути реальним; розрахованим на реальні фінанси, які можна залучити; процес підготовки має відповідати правилам громадської участі і лобістської не заангажованості.

Стратегічне планування свого розвитку ОТГ здійснюють на основі таких прогнозованих фінансових ресурсах:

- Використання власних доходів бюджету;
- Використання коштів ДФРР на проекти розвитку;
- Використання коштів державної субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ.
- Залучення коштів міжнародної технічної допомоги (МТД).

Проект має відповідати формі, яка визначається тим, хто надає кошти на проект; мати чітку мету, ідентифіковані проблеми, які він вирішує; аргументований бюджет; можливість існування створеного об'єкту, інституції після завершення фінансування проекту із зовнішнього джерела.

За кошти ДФРР слід фінансувати проекти стратегічного характеру, а не поточні ремонти. Завдання ОМС використати ДФРР в першу чергу на проекти, які створюють інфраструктуру, що веде до капіталізації земель, формування доданої вартості, зростання доходів домогосподарств.

Протягом 2016-2020 років в Україну має зайти досить багато коштів у вигляді МТД, які призначені на підтримку децентралізації та ОТГ:

- Проект ЄС «ULIT» – загальна сума 97 млн євро;
- Проект США «DOBRE» – загальна сума 50 млн дол.;
- Проекти Ради Європи, Шведського королівства, Данського королівства, Королівства Нідерландів, Швейцарської конфедерації, Фінляндії, Канади ... – загалом понад 20 млн. євро.

Використовуючи кошти ДФРР, субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ варто дотримуватись певних підходів, які б забезпечували:

- Ефективність – кошти мають бути використані там, де це буде найбільш ефективно;
- Швидкі перемоги – перші кошти мають бути використані там, де буде відразу видно результат (наприклад світло);
- Довготривалі позитивні наслідки – зростання капіталізації комунального майна та землі;
- Відкритість – люди мають знати куди і чому ідуть ці кошти;
- Конкурентність – кошти витрачаються на основі відкритих тендерів (правильний тендер економить до 30% коштів).

Об'єднані територіальні громади сьогодні вступають в новий етап свого життя. Вони отримали повноваження, ресурси власні та ресурси

зовнішні. Вони є відповідальними перед своїми мешканцями за формування комфортного та безпечного середовища проживання. Для цього потрібен розвиток, розвиток прогнозований та вмотивований. Потрібне планування розвитку та планування простору. Досвіду тут не має, але процес не зупинити, потрібно йти вперед і вчитись під час руху.

### **Контрольні питання**

1. В чому полягає сутність державної регіональної політики?
2. Назвіть основні завдання державної регіональної політики.
3. Розкрийте основні положення Державної стратегії розвитку регіонів 2020

### **Література**

1. Електронне урядування: підручник / авт. кол. : А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін та ін. ; за заг. ред. проф. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка. – Київ : НАДУ, 2016. – 128 с.
2. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.
3. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. - Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. - 200 с.
4. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // ВВР України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.
5. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. - 340 с.
6. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. - К. : НАДУ, 2016. - 192 с.
7. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
8. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
9. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.
10. Соціальна і гуманітарна політика : підручник / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. - К. : НАДУ, 2016. - 792 с.



## ТЕМА 5. ПРЕДСТАВНИЦЬКА ВЛАДА

**5.1. Пряма і представницька демократія.**

**5.2. Парламентаризм як засіб розвитку демократії**

**5.3. Витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні.**

**5.4. Політичні реформи в Україні кінця ХХ – початку ХХІ ст. та метаморфози сучасного вітчизняного парламентаризму.**

**5.5. Парламентське право.**

**5.6. Парламентські процедури та законотворчий процес.**

**5.7. Парламентська коаліція та опозиція.**

**5.1. Пряма і представницька демократія**

Залежно від форм участі народу у здійсненні влади виділяють пряму і представницьку демократію.

1. Пряма демократія (безпосередня) – це така форма демократії, що передбачає прийняття владних рішень безпосередньо самим народом в особі населення виборчих округів, колективів, територіальних та галузевих соціальних спільнот тощо. Організаційні форми такої демократії – це перш за все прямі вибори органів влади різного рівня (парламентів, місцевих представницьких органів), вибори посадових осіб (президентів, губернаторів, мерів тощо) та референдуми.

У прямій демократії між волею народу і її втіленням у рішення немає опосередкованих ланок: народ сам бере участь в обговоренні і прийнятті рішень. У подібній формі демократія була реалізована в Афінському полісі, відомо, що народні збори, як правило, збиралися кожні дев'ять років для прийняття важливіших рішень. Подібний варіант самоуправління використовується і сьогодні в організаціях і невеликих територіальних спільнотах (містах, общинах) у формі зборів, у ході яких громадяни обговорюють проблеми управління, фінансування суспільних проектів, соціальних програм. Поширення подібної практики обмежується територіальним фактором і залежить від того, наскільки децентралізований процес прийняття рішень. Іншою формою прямої демократії є сам процес виборів, в ході яких здійснюється волевиявлення народу стосовно своїх представників в органи державної влади.

Найбільш поширеною формою прямого народовладдя, яка застосовується у більшості країн світу, є вибори. Вибори як спосіб формування структур парламентського типу були закріплені вже в перших конституціях Європи, зокрема в акті під назвою «Правовий Уклад та Конституції відносно прав і вольностей війська Запорізького», відомому в світі як Конституція України 1710 р. гетьмана Пилипа Орлика. У цьому історичному документі поряд з принципами діяльності органів державної

влади фіксувалися також і положення щодо порядку та строків скликання вищого представницького органу тих часів – Генеральної Ради.

У сучасних умовах вибори як форма прямого народовладдя застосовуються у більшості країн світу. Шляхом виборів формуються різні органи публічної влади як державні інституції – парламенти, посади голів держав, іноді – керівників урядів, судові органи та органи місцевого самоврядування. Через вибори народ обирає своїх представників, наділяє їх мандатом на здійснення відповідних повноважень. Через вибори як демократичну форму обрання представників народу забезпечуються легітимність, стабільність, поступовість і наступність державної влади. Тому саме зі становленням національних виборчих систем пов'язуються майбутні довгострокові альтернативи розвитку перехідних суспільств: або через виборче право демократичним і законним шляхом перейти від закритого суспільства, від неполітичних форм організації влади до функціонування громадянського суспільства і правової держави, інститути влади якої залежні від народу і відповідальні перед ним, або віддати долю держави у руки корпоративних груп, кланів, чиновників і побудувати якусь корпоративну, чи адміністративно-бюрократичну, чи тоталітарну державу, де народ буде фактично усунений від суспільної влади.

До прямої демократії звичайно відносять так званий імперативний мандат, що передбачає обов'язок обраних представників голосувати строго у відповідності з наказом виборців. Так, характер імперативного мандату має колегія вибірників президента США, зобов'язаних віддати свій голос за кандидата, який переміг у відповідному штаті. Імперативний мандат начебто консервує волю виборців, не дозволяючи його носіям брати участь в обговоренні та прийнятті компромісних варіантів рішень.

Треба відзначити, що цілий ряд учених формами безпосередньої демократії вважає тільки такі форми демократії, котрі дозволяють громадянам брати участь у підготовці, обговоренні та прийнятті владних рішень. Саме такі форми демократії домінували в античних демократіях (полісах), середньовічних республіках та самоврядних сільських громадах різних часів і народів. Вони й зараз можливі в порівняно невеликих колективах (невеликих містах, мікрорайонах, селах, громадах). Але можливі вони лише в тих випадках, коли прийняті рішення достатньо прості, а участь в їх підготовці та обговоренні не потребує спеціальної кваліфікації. З точки зору цих науковців, в сучасному світі пряма демократія зустрічається головним чином на рівні місцевого самоврядування, наприклад, в американських і швейцарських громадах, в ізраїльських кібуцах (поселеннях комуністичного типу). Поширеність безпосередніх форм демократії, таким чином, прямо залежить від того, наскільки вдається децентралізувати процес прийняття рішень і передати право їх прийняття порівняно невеликим, локальним колективам.

Керуючись такою логікою, згадані вчені ті форми прямої демократії, які не дозволяють громадянам брати участь у підготовці і обговоренні владних рішень, відносять до так званої плебісцитарної демократії. В умовах такої демократії можливості політичного впливу громадян, вважають вони, порівняно обмежені. Їм надається право шляхом голосування схвалити або відкинути той або інший проект закону або рішення, який звичайно готується президентом, урядом, партією або ініціативною групою. Плебісцитарні інститути нерідко використовуються для маніпулювання волею громадян, яке досягається зокрема за допомогою двозначних формулювань питань, що виносяться на голосування, а також за допомогою політичних іміджів і стереотипів політичної свідомості, що нав'язуються засобами масової інформації.

Законодавство багатьох країн передбачає: безпосередні форми участі громадян у законодавстві - референдум і ініціативні рухи.

*Референдум*, який інколи називається плебісцитом (що в дослідному перекладі - народне рішення), є прямим голосуванням народу з найважливіших державних питань. Розрізняють два види референдумів. Одні з них є своєрідним опитуванням, за результатами якого закони не приймаються, але влада повинна враховувати його результати. Наприклад, у березні 1991 року був проведений референдум колишнього Радянського Союзу з приводу збереження СРСР в оновленому вигляді, в грудні того року 1991 р. - Український референдум - про незалежність України. Результати референдумів другого виду мають значення закону. З їх допомогою затверджуються конституції або поправки до неї, проекти законів. Світовий досвід показує, що питання, які виносяться на референдум, можуть бути найрізноманітнішими: заміна монархії республікою (Греція, 1974), про незалежність якої-небудь території (провінція Канади Квебек, 1995), дозвіл розлучень і абортів (Італія) тощо.

*Ініціатива* - це процедура, засобом якої громадяни пропонують обговорити яке-небудь питання, безпосередньо на референдумі, або законодавчими органами. Ініціатива реалізується через збір певної кількості підписів громадян на підтримку проведення референдуму. До інших форм демократичної участі, які дозволяють громадянам впливати на владу, можна віднести *демонстрації, мітинги, звернення до владних структур всіх рівнів і до ЗМІ*.

2. *Представницька (репрезентативна) демократія* – це така форма демократії, яка передбачає прийняття владних рішень представницькими органами, що обираються та оновлюються безпосередньо народом, соціальними спільнотами та колективами. Суб'єктами (носіями) представницької демократії є перш за все парламенти, місцеві представницькі органи, установчі збори тощо. Представницьку демократію іноді називають також репрезентативною та елітарною.

У представницькій (репрезентативній) демократії воля народу виражається не прямо, а через інститут посередників, тому її ще називають делегованою демократією. Депутати, політичні лідери, отримавши "мандат довір'я" від народу через процедуру голосування, повинні втілити цю волю в законах і рішеннях, які приймаються. Між народними представниками і тими, кого вони виражають, встановлюються відносини, засновані на повноваженнях і відповідальності влади перед народом.

Представники народу, депутати – це вже еліта (хоча й першого демократичного добору), якій притаманна певна компетентність, оперативність і відповідальність перед виборцями, на відміну від самих виборців (які несуть відповідальність хіба що перед власною совістю). Ця відповідальність забезпечується перш за все правом відклику депутатів представницьких органів їхніми виборцями.

До речі, право відклику виборцями депутатів законодавчого органу, тобто парламенту, багатьма політиками та вченими заперечується під приводом того, що виборці нібито схильні до того, щоб оцінювати свого обранця у залежності від того, як він виконує ті накази, які вони для нього виробили і які носять корисливий характер. Вважається, що депутат повинен думати не про те, щоб виконати накази своїх виборців, а про те, щоб зробити максимальний внесок у законодавчу роботу парламенту. Однак є й інша точка зору, відповідно до якої законодавцем повинен бути народ. Цю місію він може виконати повною мірою лише тоді, коли буде контролювати й оцінювати законодавчу роботу свого депутата. Депутат повинен звітувати перед своїми виборцями про свою законодавчу роботу, а виборці повинні оцінювати цю роботу, і в разі невдоволення характером цієї роботи мати можливість без зайвих зволікань відкликати такого депутата.

Необхідність представницької демократії обумовлена тим, що великі соціальні спільності, які переросли рамки роду та племені, не можуть приймати переважну кількість своїх владних рішень шляхом безпосередньої участі всієї громади. І для того щоб зберегти демократичний характер прийняття багатьох важливих для всього суспільства владних рішень, суспільство виробило демократичний механізм представницького характеру. Цей механізм зберігає такі риси демократії, як виборність, підпорядкування меншості більшості, дискусійність у ході прийняття рішень, гласність. Крім того, представницьким органам влади, як уже відзначалося, притаманні також такі риси, як відповідальність перед виборцями за прийняті рішення, оперативність їх прийняття та компетентність.

Найбільш ядро представницька демократія проявляється у парламентаризмі, верховенстві парламенту при традиційному поділі державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому необхідність верховенства цього державного органу обумовлюється перш за все тим, що інакше неможливо забезпечити верховенство закону, а отже,

і права. Треба відзначити, що верховенство парламенту, у свою чергу, неможливо забезпечити без надання йому права формувати відповідні органи державної влади. Тільки формування парламентом відповідних органів влади, у тому числі судових, дозволить йому забезпечити правопорядок згідно з існуючим законодавством та дотримання прав та свобод людини. Якщо ж органи державної влади будуть незалежними від парламенту, забезпечувати права людини і підтримувати правопорядок на високому рівні буде практично неможливо, бо у народу не буде ефективного каналу впливу на ці соціальні процеси. Народ, як звісно, найефективніше впливає на суспільство саме через парламент, а парламент – через сформовані ним органи державної влади.

У науковій літературі ще нерідко можна зустріти міркування про те, яка із згаданих форм демократії більш демократична та більш ефективна. Висловлюється думка про те, що представницька демократія – це не справжня демократія, а її сурогат, і тому треба якомога більше практикувати загальнонародні та місцеві референдуми, у ході яких кожен громадянин зможе безпосередньо проголосувати за той чи інший закон, те чи інше рішення, що саме такі голосування дозволять народу самому вирішувати свою долю, а не довіряти її випадковим людям, які правдами і неправдами опинилися в представницьких органах влади. Є й такі висловлювання, в яких безпосередня демократія характеризується як щось архаїчне, некомпетентне, неоперативне, неефективне, таке, що не витримує ніякого порівняння з представницькою демократією, яка, навпаки, характеризується і компетентністю, і оперативністю, і ефективністю.

Насправді ж і безпосередня, і представницька форми демократії однаково необхідні сучасному суспільству. Безпосередня демократія дозволяє народу проявити себе в якості єдино можливого джерела державної влади. Саме безпосередня демократія за допомогою відповідних виборчих технологій дозволяє зібрати окремі частинки народного суверенітету, носієм якого є кожний громадянин держави, і у сконцентрованому вигляді делегувати його законно обраним представникам для здійснення їхніх повноважень. Таким чином, безпосередня демократія є єдиним способом формування представницьких демократичних органів. Без неї представницька демократія неможлива. В той же час без представницької демократії безпосередня демократія не змогла б охопити своїм впливом навіть незначну частину владних функцій. А це означає, що зазначені функції були б не демократизованими, тобто виконувалися б адміністративними, а не демократичними органами. Ось чому протиставляти ці дві форми демократії одна одній означає не усвідомлювати суті демократії як системи організації та поділу такої (основоположної за характером) влади, яка притаманна саме демократичним, а не адміністративним органам.

*Плюси і мінуси кожної форми демократії.*

Учені сперечаються про плюси і мінуси кожної форми демократії. Опоненти *прямої демократії* приводять аргументи її неефективності, вказуючи:

- на складність прийняття погоджених рішень;
- на недостатню компетентність і на емоційну невірноваженість народу;
- на високий ступінь маніпульованості суспільною думкою з боку професійних політиків, що дозволяє перемогти на виборах не мудрим лідерам, а демагогам;
- на значне поширення різних думок, що заважає виробленню рішень.

Крім того, проведення референдумів складне, і дорого вартує, важливішою проблемою є низький рівень громадянської активності, що виражається в ухиленні виборців від голосування.

Прибічники прямої демократії, навпаки, вказують на її істинність, на те, що вона сприяє розширенню політичного кругозору громадян, і критикують *представницьку демократію* за можливість виникнення певних негативних моментів:

- відрив депутатів від народу і їх бюрократизація;
- пріоритетний вплив на прийняття рішень сильних груп тиску;
- відчуженість рядових депутатів від прийняття рішень;
- зростання впливу спеціалізованих органів (комітетів і комісій), які перетворюються в центри прийняття рішень;
- на послаблення демократичного контролю знизу.

Однак у представницької демократії є свої значні плюси. Некомпетентність пересічного виборця змінюється професіоналізмом депутатів, які мають можливість підготовчої роботи і можуть залучати експертів для оцінок цих рішень. Нарешті, якщо при прямій демократії рішення приймаються простою більшістю, при обговоренні того ж питання у парламенті з'являється можливість досягти балансу інтересів.

Розвиток сучасних комп'ютерних технологій приносить нові моменти в розвиток сучасної демократії. Прибічники прямої демократії пов'язують вирішення проблеми *абсентеїзму* з розвитком «комп'ютерної демократії» або «телематичної демократії». Під *телематикою* розуміють з'єднання в єдину мережу комп'ютера, телевізора і телефона. Мова йде про можливість для громадянина кнопочового або телефонного голосування з різних питань, включаючи вибори депутатів з будинку. Комп'ютерна демократія технічно можлива, але в неї можуть бути й свої мінуси. Поряд з загальними недоліками прямої демократії (наприклад, «тиранією некомпетентності») може виникнути проблема з анонімністю голосування. Якщо урна для голосування є анонімним методом реєстрації переваг, то електронні технології дозволяють накопичувати свідчення про тих, хто голосував.

Сучасні потреби демократичного розвитку вимагають збалансованого співвідношення прямої і представницької демократії. Демократія є постійним процесом удосконалення, тому що сучасні її форми не є ідеальними. Крилатою стала фраза У.Черчілля про те, що демократія є найгіршою формою правління, за винятком всіх інших форм, які час від часу випробовувалися. Переваги демократії полягають у тому, що вона дозволяє зберегти політичну стабільність, передбачає низький рівень потенційного насильства. В умовах демократії між рішеннями влади і реакцією суспільства існує зворотний зв'язок. Відповідні сигнали суспільства можуть виражатися у вигляді підтримки або критики, що є можливим завдяки незалежній пресі.

## **5.2. Парламентаризм як засіб розвитку демократії**

Інститут парламентаризму є ключовим елементом сучасних політичних систем: ступінь демократизації суспільства залежить від рівня наукового осмислення сутності парламентаризму, його впровадження в політичну практику держави. Інтерес до проблем функціонування інституту парламентаризму у вітчизняній політичній науці викликано процесами, що відбуваються в українському суспільстві.

Унікальність парламенту як політичного інституту полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні. На етапі демократичних реформ зміна соціальної структури відбувається форсованими темпами і часто трапляється так, що необхідні інституційні перетворення відбуваються зі значною затримкою за часом. Інерційність української політичної системи багато в чому пов'язана з недоліками функціонування інституту парламентаризму. Сучасна українська політична еліта на практиці демонструє нездатність ефективно керувати соціально-економічними і політичними процесами. Відмінною рисою розвитку пострадянської України стала тривала нестабільність усієї державної системи, яка поглиблюється відсутністю форм реальної відповідальності владних структур за подолання модернізаційного синдрому.

Сутність парламенту, його місце і роль в політичній системі у вітчизняній політико-правовій думці мають звужене трактування — він розглядається як законодавчий механізм. Саме цим визначається роль Верховної Ради в системі державної влади України. Подібний погляд сприяє реалізації парламентом інтересів окремих суспільних груп, політичних акторів, у тому числі й непартійних, існуючих на цей конкретний момент, але не враховує прискорену соціально-політичну динаміку. Внаслідок цього, питання функціонування українського парламенту, висвітлення інших його функцій, крім законодавчої, мають недостатнє теоретичне обґрунтування. За межами уваги вітчизняних дослідників залишаються

важливі аспекти забезпечення реального народного представництва і функціонування парламенту України як представницького інституту влади. У сучасній політологічній літературі недостатньо вивчена проблематика оформлення парламентської більшості, опозиції та ін. Таким чином, виявляється низка недостатньо вивчених у науці аспектів, протиріч і обумовлених цим труднощів реалізації принципів парламентаризму в політико-правовій практиці України.

Розвиток української держави в перехідний період пов'язаний з руйнацією традиційного способу життя, усталених соціальних практик, моральних норм і цінностей. Водночас цей процес відбувався в контексті глобальних суспільних перетворень, зумовлених трансформацією розвинутих західних країн у постмодерні суспільні утворення, що значно ускладнило проблему легітимації правових норм та політичних рішень. В українському суспільстві це виявилось у суперечливих формах його модернізації. Виникла дуже неоднозначна і непрогнозована ситуація, коли (як зазначав А.М. Єрмоленко) подальший розвиток нашого суспільства як «нації, що запізнилась», чи як нації, яка «наздоганяє модернізацію», неминуче відтворюватиме як традиційні для модерного суспільства конфлікти, так і ті, що належать до постмодерного суспільного стану, а це загрожуватиме соціальній стабільності.

Батьківщиною сучасного парламентаризму вважається Англія. Прообраз парламенту був утворений в Англії в XIII столітті, коли король Іоанн Безземельний був змушений підписати «Велику хартію вільностей». Відповідно до цього документа, король не мав права вводити нові податки без згоди королівської ради. Великобританія — перша країна, де парламент прийняв на себе всю повноту влади.

Найстарішими парламентами у світі вважаються парламенти Острова Мэн (Тинвальд) і Ісландії (Альтинг), створені в X столітті. Тинвальд, створений в 979 році, протягом своєї історії діяв безупинно, альтинг же, що виник близько 930 року, офіційно не працював в 1801 та 1845 роках (хоча неофіційні збори були).

Парламентаризм – широке за змістом поняття, яке охоплює і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади, і систему взаємодії держави та суспільства.

У досить розгорнутому визначенні поняття парламентаризму зазначено, що парламентаризм — це система представницьких органів влади, за якої чітко розподілені функції законодавчих і виконавчих органів і в якій вирішальну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький орган влади.

Із застосуванням двох підходів (широкого й вузького) наведено визначення парламентаризму в політологічному словнику за редакцією М.Ф. Головатого та О.В. Антонюка. Зокрема, в широкому значенні



парламентаризм — це система державної влади, за якої вельми суттєва роль належить народному представництву (парламенту), у вузькому значенні — це система владних відносин, за якої чітко розподілено функції законодавчих і виконавчих органів, коли провідну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький, законодавчий і контролюючий орган влади.

Також цікавим, безумовно, є підхід до розуміння парламентаризму в умовах перехідного суспільства, який пропонує відомий науковець М. О. С'єдін. У своєму дослідженні учений пропонує аналізувати парламент як у правовому, так і в політичному аспектах. У першому випадку йдеться про роль парламенту, який визначається конституційно-правовими нормами, у другому — про фактичну його участь у політичному процесі, що інколи не передбачено нормами конституції. Такий підхід відображає ускладнення суспільного життя, яке не можна регулювати тільки за допомогою законів та адміністративних методів з боку держави. Така ситуація є наслідком посилення ролі громадянського суспільства. А коли його «агентами впливу» на державу є партії, то держава для таких цілей змушена звертатися по допомогу до парламенту, рекрутуючи в якості «агентів впливу» парламентаріїв.

Максимально наближають поняття парламентаризму до самого парламенту також автори енциклопедичного довідника з державного права ФРН, які стверджують, що парламентаризм — це форма представництва народу, коріння якої із Середньовіччя, яка набуває вигляду обраних чи скликаних зборів.

Характеризуючи поняття і суть парламенту й парламентаризму, необхідно також розглядати визначення, затверджені конституційними нормами. Дефініція, що міститься у ст. 75 Конституції України, є чи не найвдалішою. Вона акцентує увагу на місці Верховної Ради України у державному механізмі. Ця дефініція називає основну функцію парламенту, його «закодоване» у понятті законодавчої влади призначення. Важливим є і те, що згадана дефініція чітка, коротка та юридично коректна. Водночас виконані вимоги юридичної техніки, які об'єктивно існують щодо викладення саме конституційного тексту.

Концептуально невдалими є ті конституційні дефініції, які визначають парламент як «вищий представницький орган» (Грузія, Казахстан і Узбекистан). Схоже визначення можна сприймати як натяк на існування субординованої системи представницьких органів, де саме парламент «увінчує» цю систему. Такий підхід до визначення парламенту є анахронізмом, це своєрідний рецидив регламентації організації державної влади, побудованої на принципах системи рад.

Інститут парламентаризму відзначається багатогранністю, і тому виступає об'єктом наукового пізнання різних галузей суспільних наук. Він

традиційно вивчається представниками юридичної галузі, котрі розглядають парламентаризм як законодавчу гілку влади та її функції. Останнім часом парламентаризм стає предметом вивчення і представниками історичної науки, які досліджують генетичні та національно-культурні аспекти цього явища, закономірності його появи та розвитку. Соціологи розглядають парламентаризм насамперед з погляду електоральної поведінки виборців та участі партій у виборчому процесі.

Інститут парламентаризму є ключовим елементом сучасних політичних систем: ступінь демократизації суспільства залежить від рівня наукового осмислення сутності парламентаризму, його впровадження в політичну практику держави. Інтерес до проблем функціонування інституту парламентаризму у вітчизняній політичній науці викликаний процесами, що відбуваються в українському суспільстві.

Системна криза пострадянської України й нездатність Верховної Ради ефективно виконувати функції демократичного парламенту зумовили доцільність проведення конституційно-правової реформи. У рамках трансформації українського суспільства активізувався конституційний процес, і центральним питанням політичної реформи стала зміна форми державного правління, перерозподіл повноважень між парламентом і Президентом. Від успішності здійснюваної реформи залежить не тільки демократична визначеність політичної системи країни, а й можливість інтеграції України в європейські структури згідно з проголошеним зовнішньополітичним курсом.

Унікальність парламенту як політичного інституту полягає в його ролі посередника між суспільством і органами виконавчої влади; системи, у якій формується владна воля нації на основі представництва структурованих груп інтересів на державному рівні. На етапі демократичних реформ соціальна структура змінюється надто швидко й часто трапляється, що необхідні інституційні перетворення відбуваються зі значною затримкою. Інерційність української політичної системи багато в чому пов'язана з недоліками функціонування інституту парламентаризму. Сучасна українська політична еліта на практиці демонструє неспроможність ефективно керувати соціально-економічними та політичними процесами. Розвитку пострадянської України притаманна тривала нестабільність усєї державної системи, яка посилюється через відсутність форм реальної відповідальності владних структур за подолання модернізаційного синдрому.

Сутність парламенту, його місце й роль у політичній системі у вітчизняній політико-правовій думці мають звужене трактування – їх розглядають як законодавчий механізм. Саме цим визначається роль Верховної Ради в системі державної влади України. Такий погляд сприяє реалізації парламентом інтересів окремих суспільних груп, політичних акторів, зокрема й непартійних, що існують наразі, але не враховує

прискореної соціально-політичної динаміки. Унаслідок цього питання функціонування українського парламенту, висвітлення інших його функцій, окрім законодавчої, мають недостатнє теоретичне обґрунтування. Поза увагою вітчизняних дослідників залишаються важливі аспекти забезпечення реального народного представництва й функціонування парламенту як представницького інституту влади. В сучасній політологічній літературі не до кінця вивчено проблематику оформлення парламентської більшості, опозиції та ін. Тож виявляється низка аспектів, суперечностей і зумовлених цим труднощів реалізації принципів парламентаризму в політико-правовій практиці України, що потребує подальшого дослідження і вивчення.

Як справедливо зазначає В. Горбатенко, «на противагу жорсткому ідеалу, ідеологія модернізації на демократичних засадах включає в себе довіру до самодіяльної творчості громадянського суспільства, котра несе в собі справедливість, суспільний порядок, соціальну стабільність». Доречно нагадати: експерти Всесвітньої організації охорони здоров'я вважають, що благополуччя особистості більшою мірою зумовлене самооцінкою та почуттям соціальної приналежності, ніж біологічними функціями організму. Воно пов'язане з реалізацією фізичних, духовних і соціальних потенцій людини. Стає дедалі очевиднішим, що громадськість має бути затребуваною не лише і не так у виборчих кампаніях, як у постійному діалозі з владою на всіх рівнях, у спільному пошуку істини разом із владними структурами, політичними лідерами, бо монополії на істину не має ніхто, а шукати її разом, з допомогою досвідчених фахівців, які є в усіх секторах економіки й сферах суспільного життя, надійніше.

Метою співтворчості держави та суспільства, інакше кажучи, завданням парламентаризму є:

1) навчитися обирати якісний склад парламенту, тобто людей з відповідними фаховими та моральними якостями;

2) обирати через парламентські рішення такі моделі суспільного розвитку, які консолідували б націю, відповідали її історичним очікуванням, забезпечували зв'язок часів. Загалом розвиток парламентаризму слід розглядати як масштабне інтелектуальне завдання держави та суспільства на тривалу перспективу. Це зумовлено тим, що:

1) демократичне суспільство – вкрай складна форма організації суспільного життя, але водночас вона дає змогу кожному індивідууму відчувати свою неповторність;

2) демократія – це не політичні гасла, це дії культурних людей. Тому належить розширити погляд на значення культури й культурної політики держави для демократичної трансформації суспільства;

3) політичним партіям для виконання репрезентативної функції у демократичній системі потрібен парламентський простір діяльності;

4) процес становлення професійного парламенту є вельми непростим, тривалим, згадаймо бодай історію розвитку парламенту Великої Британії. Головне – рухатися у правильному напрямку, тобто, на наш погляд, у бік неухильного підвищення культури парламентаризму.

Культура парламентаризму полягає, за нашим визначенням, у постійному відчутті державою та громадянським суспільством одне одного, в усвідомленні партнерами важливості діалогу влади й суспільства, всіх його громадян – виробленні механізмів такого діалогу, досягненні позитивних результатів співтворчості. Готовність до співробітництва з владою може ґрунтуватися лише на розумінні та довірі. Основними детермінантами довіри в управлінні, як відомо, є:

- 1) прозорість, відкритість;
- 2) зворотність зв'язку;
- 3) перспективність, довготерміновість відносин;
- 4) раціональність, доцільність, вигідність відносин;
- 5) емоційність зв'язку.

Держава, зокрема місцева та регіональна влада, в демократичній системі управління мають вчитися працювати так, щоб сприяти людям у здобуванні знань, відігравати роль радників, регулювати діяльність тактовно, опосередковано, без зайвого контролю й регламентації.

Батьківщиною сучасного парламентаризму вважається Англія. Прообраз парламенту створено в Англії ще в XIII столітті, коли король Іоанн Безземельний був змушений підписати «Велику хартію вольностей». Відповідно до цього документа, король не мав права вводити нові податки без згоди королівської ради. Велика Британія – перша країна, де парламент узяв на себе всю повноту влади.

Найстарішими у світі вважаються парламенти Острова Мен (тинвальд) та Ісландії (альтинг), які виникли в X столітті. Тинвальд, створений в 979 році, протягом своєї історії діяв безупинно, альтинг, що виник близько 930 року, офіційно не працював у 1801 та 1845 роках (хоча неофіційні збори відбувалися).

Парламентаризм – широке за змістом поняття, яке охоплює і форму організації державної влади, і конкретний спосіб управління державою, і механізм взаємодії парламенту з інститутами виконавчої та судової гілок влади, і систему взаємодії держави та суспільства.

У досить розлогому визначенні поняття парламентаризму зазначено, що парламентаризм – це система представницьких органів влади, за якої чітко розподілені функції законодавчих і виконавчих органів і в якій вирішальну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький орган влади].

Із застосуванням двох підходів (широкого й вузького) наведено визначення парламентаризму в політологічному словнику за редакцією М. Головатого й О. Антонюка. Зокрема, в широкому значенні парламентаризм

– це система державної влади, за якої вельми істотна роль належить народному представництву (парламенту), у вузькому значенні – це система владних відносин, за якої чітко розподілено функції законодавчих і виконавчих органів, коли провідну роль відіграє парламент як постійно діючий представницький, законодавчий і контролюючий орган влади.

І хоча є класична інтерпретація, що характеризує парламентаризм як розподіл влад на законодавчу, виконавчу і судову, варто коректніше підходити до такого визначення. Раціональнішим є використання словосполучення «поділ влади». Наприклад, видатний політолог і філософ Р. Дарендорф зазначав, що поділ влади – «це розмежування функцій єдиної державної влади, розмежування повноважень між відповідними державними органами, забезпечення їх балансу і взаємного стримування».

Парламентаризм як елемент політичної структури держави зазвичай розглядають крізь призму організації найвищих органів державної влади і ототожнюють із парламентарною (парламентською) республікою чи монархією. Проте це не може ставити під сумнів значущість парламентів і парламентаризму за умов президентської, парламентської чи змішаної республіки. Окрім того, в межах таких визначень є чимало конкретніших моделей, сутність яких також виявляється за допомогою епітета «парламентська» – чи то як допоміжного прикметника, чи то як базового елемента певної форми правління

### **5.3. Витоки, становлення та розвиток представницької влади в Україні**

*Історія української державності починається з Русі (IX ст.н.е.).* Ця держава, що проіснувала близько 350 років, була типовою феодалною монархією, у якій регіонами (волостями) управляли удільні князі - васали Великого князя, який був главою адміністрації і військовим начальником. Русь не мала загальнодержавного представницького органу. Проте влада Великого князя до певної міри находилася під контролем народних зборів міста Києва, які мали назву Віче. Волості, якими керували удільні князі, також мали свої віча.

Тож віча (народні збори) у Русі були явищем, поширеним в усіх землях. Вони беруть початок з антських часів, про що писали згадувані вище Іордан, Прокопій Кесарійський, Маврикій і Багрянородний.

Велике значення для розвитку представницьких органів Русі мало Віче Новгородської землі. Ще за часів Ярослава Мудрого Новгород отримав особливі права, які встановлювали справжній республіканський устрій Новгороду і визнавалися наступниками Ярослава. Поступово у Новгороді виник політичний устрій з поділом влади і розвинутою судовою системою. Міста і села мали повну автономію. Народ вибирав Раду Панів, князя, архієпископа і посадника. Рада Панів була законодавчим органом (парламентом), архієпископ виконував функції президента, а посадник -

голови уряду. Князь був головнокомандуючим армії республіки. Народне віче, у якому мав право брати участь кожний голова родини, міг скликати кожний громадянин, вдаривши у Вічовий дзвін.

Очевидно, на відміну від народних зборів Афін чи Риму, віча мали слабку організаційну структуру, принаймні жоден літопис не наводить будь-яких правил їх проведення. Зазвичай, окремі громадяни не відстоювали свою гідність, а покладалися на милість доброго князя.

Одним з наслідків цього було те, що рабство у вигляді кріпосного права проіснувало в Російській імперії до середини XIX століття і було ліквідовано не в результаті громадянської акції, а в результаті рішення "доброго" царя Олександра Визволителя. Постійно діючою інституцією при князі була Боярська дума, до складу якої входило 10-15 бояр, що допомагали князеві управляти державою і утримували найвищі адміністративні та військові посади. Дума відала питаннями оголошення війни, укладення миру і прийняття нових законів. Це не була постійно діюча установа, бо князь запрошував бояр за власним бажанням і вибором, а її склад і діяльність не регламентувалися жодним законом.

Особливими повноваженнями володіла лише Боярська рада Галицько-Волинського князівства. Вона скликала за ініціативою самих бояр. Князь не міг видати жодного законодавчого акту без згоди Боярської ради, тому вона фактично була основним органом державного управління в князівстві. Законодавча основа управління державою часів княжої доби зафіксовані у "Руській Правді", що була складена у XI ст. В цьому документі зафіксовані норми звичаєвого права, навіть право кривавої помсти, проте смертної кари за вироком суду не передбачалося.

Основні статті "Руської правди" були направлені на захист життя і честі знаті, захист землеволодіння, слуг князя та збирачів податків. За більшість злочинів це зведення законів тієї доби передбачало покарання у вигляді штрафів на користь князя ("віра"), а також на користь потерпілого ("головщина").

Другим етапом розвитку української державності були Козацька республіка (1648-1667 роки) і Гетьманщина у складі Російської імперії до скасування посади гетьмана у 1764 році (Кирило Розумовський зрікся влади під тиском Катерини II). Козацька республіка була створена на базі Запорозької Січі, в якій вищим органом влади була Січова Рада (Коло).

Рада збиралася тричі на рік: у перший день Нового року, на Великдень і на Покрову. Право участі в Раді мали всі козаки, а сама Раду скликали довбиші, б'ючи у литаври. Рада відкривалася в урочистій обстановці, козаки ставали в коло, осавул виносив військові клейноди - прапор і бунчук, після чого кошовий оголошував Раду відкритою. Рада розглядала найважливіші питання: вибори кошового отамана (щорічно у перший день Нового року), судді, писаря, осавула і курінних отаманів, а також перерозподіляла земельні, лісові і водні угіддя серед куренів, старшин і козаків.

Вибори кошового відбувалися за спеціальною процедурою. Кожен курінь пропонував свою кандидатуру, після чого кандидати покидали Січову Раду, що приступала до обговорення кандидатур, яке часто супроводжувалось сутичками між прихильниками кандидатів. Особа, яку обрала Січова Рада, повинна була двічі відмовитися від посади і лише на третій раз взяти булаву. Кошовий наділявся надзвичайними повноваженнями під час війни, але в мирний час він не смів нічого зробити без відома Ради і старшин.

Як пише Д.І.Яворницький, кошовий самовільно не мав права навіть розпечатувати листи, що були надіслані на його ім'я до Січі. Щорічний звіт і вибори, які відбувалися 1 січня, забезпечували контроль з боку козацтва за діями кошового. При кошовому діяла група радників, до складу якої пожиттєво входили старійшини - військова старшина похилого віку.

Велику вагу у Запорозькій Січі мали курінні отамани. Без погодження з ними кошовий не мав права на будь-які політичні акції. Січова Рада здійснювала суд за нормами звичаєвого права. Вона виносила вироки за зраду, вбивства, пограбування, пияцтва в поході, зневагу до прапора та образу старшини. Крім присудження смертної кари судді могли карати побиттям батогами чи камінням, прив'язуванням до ганебного стовпа та заслання до монастиря, який слугував козакам за в'язницю. Українське козацтво ще до початку війни з Річчю Посполитою самостійно вирішувало внутрішні і зовнішні справи. У 1617 році це було записано у Вільшанській угоді, укладеній з польським урядом, а потім і в Роставицькій угоді (1619 рік).

Впорядкування державного життя України і регламентація діяльності вищих органів влади Української держави виписані Конституцією Пилипа Орлика (1710 рік). В цій Конституції враховано досвід Козацької республіки і тогочасні ідеї побудови демократичної держави. Конституція викладена у формі договору між владою (гетьманом) і народом. Вона складалася з розгорнутої Преамбули і 16 параграфів

За Конституцією Пилипа Орлика на чолі Української держави мав стояти гетьман, підконтрольний Генеральній Раді, до якої входить генеральна старшина, полковники і військові депутати. Представницька влада мала репрезентуватися Соймом. До нього входила полкова і сотенна старшина, представники запорізького війська. Сойм мав збиратися тричі на рік.

З відання гетьмана були вилучені фінансові питання та питання перегляду прав на володіння маєтностями. Проте він не втратив законодавчі функції і мав право видавати універсали. Таким чином, Конституція практично вводила принцип розподілу влад, формулювала основу представницького органу і надавала значні повноваження гетьману, тобто закладала модель парламентсько-президентської республіки. Вона

передбачала низку реформ у сфері верховної, законодавчої і виконавчої влади, розподіл прав і обов'язків козаків, міщан та селян.

Незважаючи на те, що Лівобережна Україна довгий час входила до Російської імперії, її суспільно-політичні діячі намагалися розробити конституційні проекти, за якими передбачалося республіканське правління в українській державі. А в кінці XIX ст. Михайло Драгоманов розробив конституційний проект, за яким Російська імперія перетворилася б на демократичну федеративну державу.

На початку XX сторіччя в суспільно-політичній думці України починає перемагати національно-державницький напрям. Основоположник ідеї національної самостійної Української держави М.Міхновський (Українська народна партія) у 1905 році розробив проект основного закону Спільки народу Українського, що впроваджував принцип розподілу влад. За цим документом, законодавча влада належала двопалатному парламенту із Ради Представників та Сенату. Депутати Ради Представників обиралися б від виборчих округів, а депутати Сенату - від кожної землі. Постанови палат ухвалювалися б більшістю голосів, а члени палат не могли поєднувати роботу в уряді.

Виконавчу владу уособлював Президент Всеукраїнської спілки, що обирався б всіма громадянами на 6 років. Він забезпечував виконання законів, але був позбавлений права вето. Президент у разі порушення ним Конституції міг бути притягнутий до відповідальності. У цьому випадку обидві палати парламенту і Вищий Касаційний суд утворювали б із своїх представників Народний суд, який мав право усунути президента і призначити нові вибори. Судова влада визнавалася незалежною ланкою державного управління.

Українська партія самостійників-соціалістів виступала за систему державної влади, при якій головною законодавчою владою був би парламент, а інституціями виконавчої влади - президент і Рада міністрів. Президент повинен був обиратись парламентом на строк повноважень парламенту, а уряд формувався б парламентом і був йому підзвітним. Таким чином, самостійники-соціалісти проголошували створення типової парламентської республіки. Українська партія соціалістів-революціонерів пропагувала утворення республіки з однопалатним парламентом - Сеймом і виконавчої влади у вигляді Ради міністрів, обраної Сеймом. Звичайно, це не весь спектр політичної думки партій і громадських організацій на початку XX ст. В Україні, але він однозначно підтверджує, що українська суспільно-політична думка підтримувала демократичну форму організації суспільства, започатковану Козацькою республікою, узагальненням якої була Конституція Пилипа Орлика, чинна на Правобережній Україні до 1714 року.

#### **5.4. Політичні реформи в Україні кінця XX – початку XXI ст. та метаморфози сучасного вітчизняного парламентаризму**



Наприкінці ХХ і на початку ХХІ ст. в Україні істотно зростає стурбованість суспільства щодо якісних характеристик державного управління, змістового наповнення державної політики як процесу, до результатів та наслідків прийняття управлінських рішень владою на центральному і регіональному рівнях та органами місцевого самоврядування.

Підвищення дієвості й результативності систем державного управління країн внаслідок впровадження нових управлінських технологій, які базувались на демократичності та прозорості процедур вироблення рішень (що позначилося на показниках економічного розвитку й суспільного добробуту), можна розглядати як своєрідну відповідь Заходу (беззаперечно, переконливу й успішну) тим викликам, які висували системи адміністративно-командного управління радянського зразка в економічному змаганні двох систем у другій половині ХХ ст.

Актуальність теми вироблення державної політики обумовлена суперечливими тенденціями розвитку механізмів її вироблення і прийняття управлінських рішень в Україні, незадовільним кадровим забезпеченням відповідної діяльності, недостатнім поширенням навчальних і тренінгових програм фахової підготовки творців і аналітиків політики. Становлення термінології у сфері державної політики є необхідною передумовою результативного впровадження в Україні кращої практики розвинених країн, проте в цій сфері відкритих питань на сьогодні значно більше, ніж узгоджених як на рівні теорії, так і на практиці (закріплення термінів у законодавстві, однозначне вживання у ЗМІ).

Глобалізаційні виклики, зокрема, світова фінансово-економічна криза, вимоги громадянського суспільства, євроінтеграційні наміри влади, формують попит на якісно вищий рівень обґрунтованості державної політики на засадах результативності, ефективності і справедливості в умовах прозорості процедур підготовки відповідних рішень. Звідси випливає необхідність ґрунтовного аналізу процесу реформування державної політики в Україні, визначення його теоретико-методологічних засад, успіхів і прорахунків, шляхів і механізмів його вдосконалення.

Творення Української держави мало розпочатися з формування системи її управління, яка враховувала історичні, національні та культурні традиції народу. А це вимагало формування законодавчої бази, здатної забезпечити будівництво нової системи управління та існування суверенної держави. Первинність у питаннях державотворення належить законодавчій владі — Верховній Раді. На цей час вона чітко взяла курс на те, щоб зосередити в своїх руках всю повноту влади в Українській державі. На це були достатні підстави, бо український парламент уже працював без директив державної партії. Верховна Рада дванадцятого скликання була обрана у 1990 р. і проіснувала до 1994 р. В її складі значними та впливовими були групи консервативних депутатів та «лівих». Це накладало певний

відбиток на законодавчу діяльність, вело до гальмування реформ, а також необхідних для будівництва незалежної Української держави законів, викликало в стінах парламенту багато, бурхливих і гострих, часто безплідних дискусій.

До того ж ця Верховна Рада ще не була достатньо чітко структурована на «ліву», «праву» частини і «центр», як це має місце в парламентах сучасних розвинутих держав. Це обумовлювало декларативність, суперечливість законів, які нею приймалися. Давалися також взнаки непрофесіоналізм частини депутатів, відсутність у багатьох досвіду законодавчої діяльності та складність і новизна становища, що визначалися перетворенням Верховної Ради в парламент незалежної держави.

Слід звернути увагу на певну суперечливість функціонування Верховної Ради: з одного боку, вона символізувала спадковість, послідовність, традиційність владної діяльності, виступала основною провідною силою у країні, а з другого — не спромоглася визначити стратегічний шлях розвитку України, формування науково обґрунтованої моделі демократичної держави.

Верховна Рада дванадцятого скликання внесла в політичну структуру України дуже важливий елемент, запровадивши законом від 5 липня 1991 р. посаду Президента України як глави виконавчої влади. Цим передбачалося зміцнити цю гілку влади, гарантувати послідовність і всебічність процесу реформ, забезпечити політичну єдність у центрі і на місцях в умовах кризових явищ.

Президентові країни був підпорядкований Кабінет Міністрів. Глава держави мав пропонувати Верховній Раді для затвердження персональний склад Кабінету Міністрів та прем'єр-міністра. Цей орган виконавчої влади повинен був здійснювати заходи щодо забезпечення національної безпеки країни, вирішувати питання соціально-економічної політики, проблем культури, екології та ін. Таким чином, створена система трьох центрів влади, між якими зразу ж розпочалася боротьба. Незабаром стало зрозуміло, що ця система потребує удосконалення, а головна роль Президента в системі виконавчої влади імовірно тимчасова.

Верховна Рада України також виробила основні засади діяльності судової гілки влади та її контролюючого органу — Генеральної прокуратури. Однак у цій діяльності Верховна Рада припустилася помилок, механічно поєднуючи принципи парламентської республіки та президентського правління, значно ослабивши місцеве самоуправління тим, що поділила його між радами і системою правління представників президента на місцях.

Та попри все Верховна Рада на початку 90-х була основним керівним центром країни, зосереджуючи в своїх руках всю владу. На цей час в суспільстві утвердилася думка, що політичний розвиток має відбуватися демократичним шляхом, а боротьба різних політичних сил — тільки у

парламентських формах. Тому парламентське керівництво держави, маючи підтримку значної частини суспільства, вдалося до активного творення законів. Лише за 1992-1994 рр. Верховна Рада України прийняла 450 законів. Однак керівництво партій, державних органів на чолі з Президентом та спікером Верховної Ради не мали програми чи цільної концепції переходу до демократичного суспільства, багато законів були відірвані від життя і належним чином не спрацювали. Місцеві ради не могли задовільно справлятися з великою кількістю повноважень. За радянських часів вони спиралися на підтримку всевладної компартії. Тепер вона не працювала, а відповідної заміни не було. Виборці (електорат) тиснули на ради, вимагаючи встановлення порядку, організованості, забезпечення їх потреб, виконання законів, затверджених Верховною Радою, але місцеві ради в багатьох випадках були безпорадними. Наслідком стало загальне зниження ефективності державного управління в усіх його ланках і послаблення авторитету влади. Це створювало сприятливі умови для зростання корупції та злочинності. Відбувається прогресуюча деморалізація частини суспільства.

Першими кроками законодавства було створення силових структур. Ще 24 серпня 1991 р. Верховна Рада прийняла постанову, якою підпорядкувала собі всі війська, дислоковані на території України. Тоді ж було створено міністерство оборони. 11 жовтня і 6 грудня законодавчо затверджувалася концепція будівництва збройних сил та оборони країни: без'ядерність, позаблоковість, заборона діяльності у військах політичних партій, введення в армії української мови, використання збройних сил лише для виконання завдань, пов'язаних з обороною країни. Створювалися роди військ: сухопутні, повітряні, Морфлот та ін. На Президента України покладалася обов'язки головнокомандувача збройних сил.

Низка законів (листопад-грудень 1991 р.) спрямовувалася на визначення режиму кордонів України, порядок їх охорони, перетину, створення прикордонних військ, митної служби та ін. Законом від 4 листопада 1991 р. на базі військ МВС була створена національна гвардія України. Таким чином, Українська держава вже до кінця року створила власні збройні сили, спроможні здійснювати її оборону. Паралельно формувалася система сил національної безпеки. Вже у вересні 1991 р. постановою Верховної Ради був ліквідований Комітет державної безпеки СРСР (Українське відділення). На його матеріально-технічній та кадровій основі створювалася Служба безпеки України (СБУ). Вона була підпорядкована Президенту України і підконтрольна Верховній Раді. Постанова зобов'язувала її користуватися лише конституційними методами діяльності.

У січні 1992 р. після довгих і запеклих дискусій Верховна Рада затвердила державну символіку України (жовто-блакитний прапор і малий герб — тризуб князя Володимира), державний гімн - «Ще не вмерла

України і слава, і воля» (слова П. Чубинського, музика М. Вербицького). Важливе значення для створення демократичної Української держави мало реформування державних структур. Верховна Рада як основний законодавчий орган залишалася без змін, виконавча — зазнала реорганізації. Змінилися кількість і характер міністерств. Було створено 26 міністерств, які здійснювали державну політику у відповідних сферах економічного і культурного життя. Цьому заважав поділ місцевого самоврядування на дві частини: ради і представництва Президента на місцях.

У 1992 р. створювалися посади представників Президента — голів місцевої державної адміністрації, що мали статус найвищих посадових осіб виконавчої влади. Представники Президента мали широкі повноваження. Однак надто часто в Україні змінювалися форми керівних органів, а не зміст їхньої діяльності. До того ж на керівних посадах знаходилися, за невеликим винятком, представники тієї самої державної еліти, що й до серпня 1991 р., лише дещо доповненої вихідцями із демократичних партій і організацій. Це значною мірою гальмувало здійснення давно назрілих реформ.

Складними виявилися національні проблеми та збереження єдності України. Загострення кризових явищ у соціально-економічній сфері стимулювало сепаратистські настрої в ряді регіонів України, переважно на сході і півдні. Але особливо загострилися вони в Криму, дві третини населення якого становили росіяни. Найважливішим виявилось розв'язання питання про повернення татар, незаконно виселених за наказом Сталіна у 1944 р. Фінансування їх повернення мало здійснюватися урядом СРСР, але після його розпаду важким тягарем лягло на знесилену економіку України. Не дочекавшись державної допомоги, кримські татари самотужки поверталися на історичну батьківщину і самочинно будували свої селища на нових місцях. Це викликало конфлікти з органами влади, міліцією, російським населенням. Боротьбу за права татарського населення очолили Організація кримськотатарського національного руху і представницький орган — Меджліс кримськотатарського народу. Кримські татари домагалися права на власну державність і особливий статус Криму в складі України.

Непростим було становище 700 тисяч українців у Криму, які не мали національних шкіл, преси, ефірного часу на телебаченні і закладів культури. Це спонукало їх до консолідації та організованої боротьби з русифікацією. У 1992 р. був проведений Всеукраїнський конгрес українців, який намітив стратегію боротьби за Крим як невіддільну частину України, а також підтримав справедливі домагання кримськотатарського народу, обравши Всекримську координаційну раду. Згодом була створена єдина організацію — Український громадянський конгрес Криму. Потужні проросійські сепаратистські сили згуртувалися в Республіканському русі Криму (РРК), який об'єднав навколо себе значну частину російського населення. Ядром

руху стала Республіканська партія Криму (РПК). РРК і РПК виступили за повернення Криму, особливо Севастополя, до складу Росії. Але верховна рада Кримської АРСР (з лютого 1992 р. — Республіка Крим) виступила за державну самостійність. Верховна Рада України відмінила декілька законів Верховної Ради Криму, спрямованих на поступове приєднання його до Росії чи його самостійність, і врешті-решт у 1994-1995 рр. у Республіці Крим було запроваджено законодавство, за яким вона стала складовою частиною України. З 1992 р. в Республіці Крим існує представництво Президента України, яке контролює здійснення там законів України.

У розв'язанні проблем державного будівництва було немало протиріч і складних питань. Вони частково пов'язані із затягуванням прийняття нової Конституції, що дало б можливість чітко поділити владу на законодавчу, виконавчу і судову. В Конституцію 1978 р. лише вносилися деякі зміни, але вона залишалася діючою до 1996 р., хоча Верховна Рада ухвалила концепцію нової Конституції ще в червні 1991 р. Негативно відбивалася на проведенні реформ, особливо економічних, незгодженість функцій Верховної Ради як органу законодавчої влади і Президента як представника і керівника виконавчої. У лютому 1992 р. Президент Л.Кравчук, прагнучи керувати країною за допомогою указів, заснував Державну думу України. Цей орган, як свідчить відповідний указ, мав виконувати консультативні функції при Президентові. Насправді поява Думи та її перші кроки свідчили про намір Кравчука не обмежитися виконавчою владою, а взяти на себе частину повноважень Верховної Ради. Однак парламент недвозначно і твердо висловився проти цього, і Президент розпустив Думу.

Конституційно невизначеними залишалися також взаємовідносини найвищих посадових осіб в середовищі виконавчої влади — між Президентом і прем'єр-міністром. Не викликала сумнівів лише підпорядкованість Президентові керівника уряду. Після того як голодуючі студенти змусили В. Масола піти у відставку, керівником Кабінету Міністрів (так тепер став називатися уряд, щоб чіткіше визначалася його підпорядкованість Президенту) став В. Фокін. Всі сімнадцять місяців свого правління він піддавався гострій критиці лівих і правих партій, політичних діячів, профспілок, оскільки економічне становище безперервно погіршувалося. Вже у 1992 р. назріває криза, яка охоплює всі сфери життя країни.

У жовтні 1992 р. уряд очолив Л.Кучма. За період його діяльності економіка продовжувала занепадати. Весною 1993 р., з метою посилення свого впливу на місцях, він зробив спробу підпорядкувати собі представників Президента в областях, включивши їх до складу Кабінету Міністрів. Але Верховна Рада не дала на це дозволу. Певний час не погоджувалася вона і на відставку Кучми, який не знаходив спільної мови з Кравчуком. Врешті-решт під тиском широкої страйкової боротьби, подальшого загострення суперечностей в уряді Верховна Рада дозволила

голови уряду піти у відставку. Таким чином, за відсутності конституції, законів, що визначали б компетенцію посадових осіб, навіть керівники держави не завжди могли домовитися між собою. А парламент та органи влади на місцях у своїй діяльності часто заходили в глухий кут. До того ж давалися взнаки невміння багатьох з них знаходити компромісні рішення, прислухатися до думки опонента. У інших бракувало знань та досвіду парламентаризму, що властиво для політичної еліти раніше гнобленої нації. Боротьба між Верховною Радою і виконавчою владою, роздвоєність і слабкість останньої все більше поглиблювали кризу.

Складність державотворчого процесу і політичного становища України в цілому частково обумовлювалася і відсутністю досвідчених масових політичних партій. Нові партії, які виникли відразу у великій кількості, відштовхували маси тим, що їх керівники поверхово і одноманітно критикували владу, соціалістичне минуле, один одного або лише «лівих». Відчувалося, що багато лідерів політичних партій борються за кар'єру, за крісло для себе і не бажають чи нездатні щось змінити в житті народу і держави. Масовими організаціями залишались лише комуністи, соціалісти та Народний рух. Досить складними були зміни в Народному русі України, який сформувався в боротьбі за незалежність і був лише для цього пристосований. Тепер йому потрібно було чітко визначити своє місце в державотворчому процесі. На НІ з'їзді (лютий-березень 1992 р.) Рух оголосив, що перебуватиме в конструктивній опозиції до виконавчих структур. Однак після з'їзду в таборі націонал-демократів стався розкол. Значна їх частина взяла курс на активну участь у зміцненні державності України і відмовлялася від опозиційності. Вони почали обіймати посади в президентських структурах, міністерствах та посольствах.

Частина Руху згуртувалася навколо В. Чорновола і продовжувала боротьбу з владою, хоч все більше ставала зрозумілою необхідність серйозної конструктивної праці на благо Української держави. До складу кабінету Л. Кучми увійшли деякі пов'язані з Рухом діячі: академік Т. Юхновський зайняв посаду першого віце-прем'єра, академік М. Жулинський і професор В. Пинзеник стали віце-прем'єрами. З часом Рух пережив ще ряд розколів: у 1993 р. від нього відійшла окрема організація — Всенародний рух України на чолі з Л. Скорик і М. Поровським. Ще гостріше відбувався розкол Руху в 1999 р. Чисельність первинних організацій партії скорочувалася, вплив її на маси поступово падав. Поряд з цим у 1997-1998 рр. зміцнювала свої позиції правоцентристська Народно-демократична партія.

Комуністична і соціалістична партії, залишившись без номенклатури, шукали собі місця в новій державі, виробляли нову стратегію і тактику. Вони продовжували зростати, що пов'язано з їх справедливою критикою влади та погіршенням становища народних мас. Однак ці партії все ще не оприлюднили своїх конструктивних програм виходу з кризи і вели широку

агітаційну роботу під гаслами боротьби за соціальну справедливість. Вони поповнювали свої ряди людьми переважно старшого покоління, які за радянських часів мали певний прожитковий мінімум, а в умовах незалежності ледве виживали.

Частина компартійної номенклатури не витримала конкурентної боротьби на різного роду виборах і відходила від влади. Дехто з комуністів-реформаторів відійшов у науку, народне господарство, в інші партії. Багато представників номенклатури, користуючись давнім впливом в господарських структурах та іншими важелями, започаткували прошарок банкірів, президентів фінансових фондів, біржовиків, власників підприємств і торговельних фірм. Номенклатура швидко вписалася у ринкові відносини, збагачувалася і зростала. Значна група номенклатурників утворила так звану «партію влади». Це спеціалісти різних галузей економіки та культури з великим досвідом організаційної роботи, без якого життя сучасного суспільства неможливе. Слід мати на увазі, що державна партія упродовж багатьох років була єдиною владною структурою СРСР і підбирала за допомогою добре поставленої системи підготовки кадрів найбільш здібних людей з усіх прошарків суспільства. І в нових умовах значну їх частину суспільство мало використовувати в системі влади. До того ж самостійність України підносила статус політичної еліти й відкривала перед нею міжнародні горизонти. У Верховній Раді «партія влади» займала переважну більшість місць. В основному всі їхні представники проголосили себе безпартійними. Реформи вони здійснювали обережно, часто не бажаючи зрозуміти їх, а також боячись втратити владу.

Протистояння Президента і Верховної Ради на фоні всеохоплюючої кризи закінчилося рішенням обох сторін достроково припинити свої повноваження. Гострота кризи знімалася, почалося оновлення вищих органів влади, хоча цей процес виявився коротким. У березні-квітні 1994 р. за мажоритарною системою відбулися нові вибори до Верховної Ради. Виборці по-різному реагували на бездіяльність владних структур перед насуванням кризи. Багато з них не з'явилися на виборчі дільниці (було заповнено 338 депутатських місць з 450). Лише 182 депутати були обрані за партійними списками. Фракції чисельністю понад 10 чоловік дістали тільки чотири партії: комуністів (90), Народний рух (22), селянська партія (21), соціалісти (15). До останніх пізніше увійшло дев'ять комуністів. Головою Верховної Ради обрано лідера СПУ О. Мороза. В червні 1994 р. відбулися вибори Президента України. Перемогу здобув Леонід Кучма, якого підтримали ліві, профспілки та інші сили.

У новій Верховній Раді відбулася більш чітка структуризація і розподіл на фракції (більше 25 депутатів) і групи (менше 25 депутатів) — всього їх було дев'ять. Із них шість мали чітку політичну орієнтацію. Зокрема, фракція «Комуністи України за соціальну справедливість та народовладдя», яка об'єднала понад 80 депутатів, утворена на суто партійній

основі. Більшість її депутатів представляли східний та південний регіони України. Збіг партійної і регіональної належності створив сприятливі умови для діяльності фракції. Вона фактично керувала роботою шести постійних комісій Верховної Ради. Соціалістична партія України об'єднувала 24 депутатів. Дотримуючись помірковано-лівої позиції, тісно співпрацювала з фракцією «Комуністи України» і була досить помітною політичною силою в парламенті. Формувались і посилювалися центристські сили, особливо Народно-демократична партія.

З кінця 1998 р. і до листопада 1999 р. в Україні проходила кампанія виборів Президента України. Характерним для неї була низка нових явищ: 1. Значне зростання кількості претендентів на найвищу посаду в країні. Якщо на виборах 1994 р їх було сім, то у 1999 р. зареєструвалося 15, і це при тому, що законом передбачалася реєстрація претендентів лише за умови подання мільйона підписів громадян на їх підтримку.

2. Відсутність згуртованості в крайніх лівому і правому таборах, що виявилось в неспроможності кожного висунути єдиного кандидата в президенти.. 3. Невдалі спроби створити коаліції («канівська четвірка») через неспроможність приймати компромісні рішення.

4. Орієнтація виборців не на програми кандидатів, а на їх особисті якості..

5. Досить висока активність всього електорату, але особливо людей старшого покоління..

6. Зростання впливу на виборців владних структур, особливо на місцях (використання так званого «адмінресурсу»), а також «політичних технологій» (політична реклама, антиреклама та ін.).

Нова хвиля активізації політичного протистояння розгорнулася у 2002 р. у зв'язку з черговими парламентськими виборами, які проводилися за мажоритарно-пропорційним принципом.. Характерні особливості нового виборчого «марафону»:

1. Більш чітка структуризація політичних сил у країні. Центристи об'єдналися в блок «За єдину Україну», праві сили — «Наша Україна», яким керував В. Ющенко. Самостійно виступило об'єднання «Блок Юлії Тимошенко», але воно повсякчасно демонструвало свою солідарність і підтримку об'єднанню В. Ющенка. Ліві партії вели виборчу кампанію кожна окремо.

2. Значне зростання впливу і ролі правих сил під керівництвом досить популярного В. Ющенка.. 3. На відміну від попередніх виборів, коли основне протистояння йшло між «лівими», з одного боку, і рештою сил — з другого, тепер боротьба велася між «правими» і центристами.

4. Подальше посилення тиску місцевої влади на виборців, використання різних виборчих технологій, «адмінресурсу». Це викликало звинувачення опозицією владних структур у фальсифікації виборів.. 5. Активізація боротьби підприємців, бізнесменів за депутатські місця в



мажоритарних округах. Після виборів понад 100 мажоритарників, які пройшли до Верховної Ради, підкреслювали, що вся виборча кампанія кожному з них обійшлася по кілька мільйонів гривень.

Таким чином, головними складовими частинами всього суспільно-політичного життя незалежної Української держави кінця ХХ — початку ХХІ ст. були:

1. Державотворчі процеси, активне створення всіх атрибутів демократичної правової держави.

2. Вироблення і прийняття Конституції незалежної, соборної України.. 3. Формування багатопартійної системи, громадянського суспільства.. 4. Створення в Україні понад ста політичних партій, більшість з яких неспроможні здійснювати вагомий позитивний вплив на будівництво демократичної правової держави, існування такої кількості «карликових» партій справляє негативний вплив на державотворчі процеси.

5. Структурування найбільших політичних партій та їх об'єднань (з кінця 90-х рр.).. 6. Вироблення в боротьбі та гострих дискусіях раціональних форм стосунків між різними гілками влади в країні.. 7. Повільне зростання політичної стабільності в країні, авторитетності її владних структур, що пов'язано з корумпованістю певної їх частини.

### **5.5. Парламентське право**

Це система конституційно-правових норм, що регулюють статус парламенту, його внутрішні і зовнішні відносини. Її складають норми конституцій, законів, що регулюють окремі сторони організації та діяльності парламентів, регламенти парламентів і їх палат, які можна вважати основними джерелами парламентського права в тому сенсі, що вони містять найбільш докладне регулювання внутрішніх відносин парламентів (палат) і в певній мірі - зовнішніх. Крім того, сюди слід віднести парламентські прецеденти - одноразові рішення парламентів, палат або навіть їх голів, головним чином процедурного характеру, які згодом застосовуються в парламентській практиці в аналогічних ситуаціях. Особливо це характерно для країн з англосаксонською системою права, включаючи її американський варіант. Надалі прецеденти часто перетворюються в норми регламентів, але доти діють як самостійне джерело парламентського права.

Прийняття регламентів, якщо це не загальний регламент двопалатного парламенту, як правило, входить у виняткову компетенцію палат. Так, відповідно до частини першої ст. 64 Конституції Італії, «кожна Палата приймає власний регламент абсолютною більшістю свого складу». Втім, бувають випадки, коли регламенти приймаються у формі законів. Найчастіше це має місце в країнах з однопалатними парламентами (наприклад, у Швеції, Китаї), але часом трапляється і при двопалатних парламентах (наприклад, в Австрії, Колумбії, Мексиці).

У Швеції функцію регламенту Риксдагу (парламенту) виконує Акт про Риксдагу 1974 року народження, який представляє собою навіть конституційний закон, проміжний за своєю юридичною силою між конституцією, що складається з чотирьох основних законів, і звичайним законом.

На користь законодавчої форми регламенту говорить те, що регламентами нерідко регулюються відносини позапарламентських органів і посадових осіб, яких по ідеї не можна зобов'язувати до чого-небудь внутрішнім актом палати парламенту. З іншого ж боку, законодавча форма регламенту порушує певною мірою парламентську автономію, бо вступ його в силу залежить в цьому випадку в певній мірі від глави держави, а крім того, позапарламентські суб'єкти, які мають право законодавчої ініціативи, можуть звертати її і на положення регламенту. Мабуть, тому законодавча форма регламенту - явище досить рідкісне. Втім, в Мексиці вирішили і законодавчу форму застосувати, і убезпечити регламент від впливу виконавчої влади: згідно частини четвертої ст. 70 Конституції Президент не може накладати вето на закон про регламент Конгресу і закон цей не потребує опублікуванні виконавчою владою.

У демократичних країнах регламент нерідко являє собою досить великий документ, особливо в його процесуальній частині. Статті або подібні до них рубрики налічуються в цих актах нерідко багатьма сотнями.

Неприналежні до найбільшим регламенти нижньої і верхньої палат Генеральних кортесів Іспанії 1982 налічують відповідно 207 і 196 статей. Але як би не був великий регламент, він не може охопити всі ситуації, що виникають в процесі діяльності палати. Тому окремі сторони цієї діяльності регулюються особливими актами, в тому числі законами. Так, в США поряд з Постійними правилами палат Конгресу, що представляють собою регламенти, діє, наприклад, Закон про регулювання лобізму 1946 (про саме лобізмі ми ще поговоримо нижче - у п. 2 § 3 цієї глави).

На Кубі поряд з Регламентом Національної асамблеї народної влади 1982 року, нараховує 124 статті, діє також невеликий (25 статей) Регламент засідань Національної асамблеї народної влади також 1982 року. Взагалі в соціалістичних країнах обсяг регламентів часто невеликий. Парламентська процедура там істотного значення не має, оскільки реальні законодавчі та інші державні рішення верховним представницьким органом тільки штампуються. Так, Закон про організацію Всекитайських зборів народних представників складається всього з 46 статей і містить дуже мало процедурних норм.

Сьогодні існує багато поглядів на сутність парламентського права, його предмет, джерела і метод правового врегулювання. Зупинимось на чотирьох основних поглядах. Найпростішим маємо визнати концепт, згідно з яким парламентське право вважається лише складовою частиною конституційного права, без будь-яких проявів самостійності (перший по-

гляд). Для формування такого «права» цілком достатньо виокремити наукові розділи чи глави з підручників з конституційного права, в яких йдеться про врегулювання питань парламентських виборів та функціонування парламентів. Але цей погляд є не лише найпростішим, але й водночас і найменш перспективним, оскільки він, по суті, нівелює положення про парламентське право, що базується на певній специфіці предмета і методу (якщо такої специфіки немає, то й, власне, не може бути і окремої сфери правових відносин, що врегульовується парламентським правом).

Прихильники протилежної точки зору у розвиток концепції Г. Роберта зосереджують увагу саме на процесуальних аспектах парламентаризму, насамперед, на парламентській процедурі (другий погляд). Але такий собі «процедурний парламентаризм» збіднює предмет парламентського права, звужуючи його до суто організаційно-розпорядчого механізму, який не може відповідати рівню самостійної сфери правового регулювання. При всій важливості процедурних норм парламентаризм діяльність все-таки ґрунтується насамперед на матеріальних нормах конституцій і виходить з принципів конституційного права. Найбільш глибоким можна вважати бачення парламентського права, наведене Б. Топорніним, І. Степановим та Т. Хабрієвою. Вони виходять з того, що таке право базується на нормах конституційного права, але разом з цим і на цій базі виник масив правових норм, що якраз і тяжіє до виокремлення в парламентське право (третій погляд). Зокрема, Б. Топорнін вважає, що цей масив важко відокремити від конституційного права, оскільки, по-перше, він вийшов з надр конституційного права і є продуктом його розвитку, і, по-друге, норми конституційного права складають невід'ємну частину парламентського права, його основні застави. Разом з тим, дослідник вказує, що парламентське право не лише проявило всі якості самостійної галузі права, але й все більшою мірою відособлюється від конституційного права.

Виходячи з такого тлумачення, І. Степанов та Т. Хабрієва парламентське право визначають «як особливу систему юридичних принципів і норм, що регулюють внутрішній устрій парламенту і пов'язані з ним організаційні відносини, сам процес парламентської діяльності, взаємовідносини з іншими державними органами влади та виборчим корпусом».

Об'єктом регламентації політичного права мають бути ті сфери відносин у парламенті, які детально не врегульовані ні конституційним правом, ні парламентськими регламентами. Зокрема, до них слід віднести: виборчу систему, включаючи виборчі технології, з наголосом на фінансуванні виборів і проведенні передвиборчої агітації; участь в усіх стадіях парламентської діяльності політичних партій і громадських об'єднань; статус парламенту та порядок його роботи; законодавчий процес;

взаємодія парламенту з іншими органами державної влади; парламентський контроль; міжпарламентське співробітництво; організаційно-адміністративне і матеріально-технічне забезпечення роботи парламенту; статус політичних інститутів та вищих посадових осіб, що не врегульований нормами конституційного права.

До джерел парламентського права в першу чергу слід віднести конституцію (як основне джерело), а також норми поточного законодавства, регламенти парламентів та їх палат, судові прецеденти, рішення конституційних судів, неписані правила (традиції і звичаї).

Виходячи з такого бачення і користуючись напрацюваннями І. Степанова та Т. Хабрієвої, парламентське право може бути ви- значено як особливу систему юридичних принципів і норм, а та- кож суто політичних правил і домовленостей, що регулюють внутрішній устрій парламенту і пов'язані з ним організаційні від- носини, сам процес парламентської діяльності, взаємовідносини з іншими державними органами влади та виборчим корпусом. Відтак, жоден із напрямків дослідження парламентського права не може вважатися таким, що охоплює всі його прояви. Подо- лання цього недоліку, за нашою оцінкою, можливе лише на шляху системного поєднання у єдиній формулі усіх трьох зазначених компонентів, що регламентують організацію і роботу парламенту: конституційно-правових актів (перший компонент), регламентів та інших актів внутрішньопарламентського користування (другий компонент), а також суто політичних правил і традицій (третьої компонент). Звичайно, в ієрархії норм та правил формальна першість залишається за конституцією. Але характер парламентської діяльності зумовлює велику значущість внутрішньоорганізаційних правил та суто політичних домовленостей.

Парламенту більше, ніж іншому державному органу, важливі договірні правила, що встановлюються й виконуються усіма учасниками процедури. Не випад- ково саме парламентській практиці завдячують такі поняття і терміни, як «правила парламентської гри», «чесна гра» та ін. Адже у парламенті знаходять представництво різноманітні суспільні інтереси, що робить його чи не найконфліктнішим політичним інститутом. У парламенті можуть виникати й розгоратися конфлі- 402 кти між партійними фракціями, між нижньою і верхньою пала- тами, між більшістю і меншістю. До них додамо і конфлікти між парламентом і групами тиску, між парламентом і урядом, парла- ментом і президентом тощо, які також чинять суттєвий вплив на порядок роботи парламенту.

## **5.6. Парламентські процедури та законотворчий процес**

Законодавчий процес - це врегульована Конституцією України, Регламентом Верховної Ради та іншими законами України діяльність парламенту по підготовці, розгляду і прийняттю законів та їх оприлюдненню.

Головним видом парламентських процедур є законодавча процедура (законодавчий процес). Законодавча процедура складається з ряду процедур (стадій). Це вияв законодавчої ініціативи, обговорення законопроекту, прийняття закону, його підписання й оприлюднення (опублікування). Кожна з таких основних стадій у свою чергу поділяється на окремі етапи, стадії, серед яких розрізняють, зокрема щодо першої стадії: розробку проектів законів; внесення і відкликання законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок; розгляд законодавчих пропозицій, законопроектів, поправок у комітетах, тимчасових спеціальних комісіях; щодо другої і третьої стадій законодавчого процесу (розгляд законопроектів і прийняття законів) розрізняють розгляд законопроектів у трьох читаннях тощо. Заключна стадія законодавчого процесу включає процедуру підписання законів, опублікування і введення їх у дію тощо.

Підготовка законопроекту та внесення його до Верховної Ради. Згідно з Законодавча ініціатива — це офіційне внесення до Верховної Ради уповноваженим суб'єктом законопроекту або законодавчої пропозиції.

Законопроект та законодавча пропозиція - - дві основні форми реалізації права законодавчої ініціативи. При цьому під законопроектом розуміється текст майбутнього закону з усіма його атрибутами (преамбулою, статтями, параграфами тощо), а під законодавчою пропозицією — ідея або концепція майбутнього закону.

Конституція України суттєво обмежує коло суб'єктів права законодавчої ініціативи при перегляді Конституції та внесенні до неї змін і доповнень. Так, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради України тільки Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради.

Верховна Рада розглядає законопроекти на пленарних засіданнях. Розгляд і прийняття законопроекту (закону) включає і схвалення основних положень в основному, обговорення і схвалення постатейно та в цілому (розгляд у трьох читаннях).

Тексти закону та інших законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою, оформляються Апаратом Верховної Ради і в п'ятиденний термін підписуються Головою Верховної Ради, після чого закон невідкладно надсилається на підпис Президентові, який підписує закон, беручи його до виконання. Закон, переданий Президентові, має бути підписаний ним протягом 15 днів з дня отримання та офіційно оприлюднений. Він набирає чинності через 10 днів з дня його офіційного оприлюднення, якщо інше не передбачено самим законом, але не раніше дня його опублікування (ст. 94 Конституції України).



Рис. 5.1. Обов'язкові стадії законодавчого процесу

До основних парламентських процедур належить також процедура (процедури) формування органів державної влади, тобто установча процедура. Пріоритетною установчою процедурою є надання згоди на призначення Президентом Прем'єр-міністра

Важливою парламентською процедурою є процедура здійснення парламентського контролю. Верховна Рада відповідно до своїх повноважень безпосередньо або через свої органи здійснює парламентський контроль за забезпеченням конституційних прав, свобод та обов'язків громадян України, додержанням законів та інших актів, за виконанням загальнодержавних програм і бюджету, діяльністю органів, а також посадових осіб, яких вона обирає, призначає або затверджує.

Парламент розглядає звіти Генерального прокурора, голови Національного банку, голови Фонду державного майна та інших органів і посадових осіб, які обираються, призначаються чи затверджуються Верховною Радою, крім органів судової влади та суддів. Щорічні письмові

звіти цих органів і посадових осіб подаються до Верховної Ради протягом місяця після закінчення календарного року і поширюються серед депутатів. У разі необхідності їх розгляду на засіданні Верховної Ради відповідні питання включаються до порядку денного сесії.

Важливими формами парламентського контролю є депутатські запити як офіційні звернення на сесії Верховної Ради до органів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, керівництва інших органів державної влади та місцевого самоврядування, а також до керівників підприємств, установ і організацій, розташованих на території України, незалежно від їх підпорядкування і форм власності.

### **5.7. Парламентська коаліція та опозиція**

Невід'ємною складовою системи стримувань і противаг у структурі «владної горизонталі» у сучасних демократичних суспільствах є парламентський контроль за діяльністю органів виконавчої влади. Реалізація контрольної функції парламенту, значною мірою реалізується через інституційно-налізацію парламентської опозиції, основним завданням якої є критичний аналіз дій правлячої більшості; виявлення та викриття недоліків у державній політиці; оприлюднення та обґрунтування критичних оцінок діяльності уряду (глави держави); розроблення і внесення на розгляд парламенту (або його палат) альтернативних рішень щодо соціально-економічного та політичного життя суспільства. Отже, призначення опозиції в обстоюванні та захисті інтересів суб'єктів опозиційної діяльності шляхом забезпечення участі у здійсненні парламентського контролю.

Інституціоналізація парламентської опозиції зумовлює конкуренцію політичних сил як під час здобуття, так і під час здійснення влади, забезпечує посилення контролю за діяльністю урядових структур, стабільність політичної системи, удосконалення державно-управлінської практики, сприяє результативній діяльності представницьких та виконавчих структур. Її легальне ефективне функціонування є визначальною ознакою демократичних режимів, а високий ступінь визнання владою прав опозиції на політичну боротьбу та на альтернативне бачення вирішення актуальних проблем і завдань позитивно впливає на демократизацію суспільно-політичного життя.

Проблема функціонування парламентської опозиції, її інституціоналізації є актуальною і для України. Незважаючи на досвід існування опозиції і опозиційного уряду, сьогодні в Україні, на жаль, не сформовано нормативно-правової бази її функціонування; діяльність опозиційних сил не регламентується законами. Проблеми функціонування парламентської опозиції в сучасних демократичних режимах та особливості її політико-правового статусу є предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Зокрема, варто відзначити праці Совгирі О., Шляхтуна В., Павленко Р., Романюка А., Якушика В., Михальченко М., в

яких започатковано вирішення цієї проблеми. Однак в сучасній науковій літературі відсутній комплексний аналіз парламентської опозиції як інституту, через який реалізуються контрольні функції парламенту. Варто відзначити, що наукового аналізу потребують питання політико-правового статусу парламентської опозиції в країнах з різними формами державного правління; теоретично нерозробленими залишаються проблеми взаємодії уряду та парламентської опозиції в президентській, парламентській та змішаній формах врядування; фрагментарно у науковій літературі висвітлюються процеси формування урядів та механізми взаємодії різних типів урядів з парламентською опозицією. Комплексного наукового підходу потребують проблеми інституціоналізації парламентської опозиції в Україні, формування нормативно-правової бази її функціонування.

Парламентська опозиція – це парламентська (депутатська) група/фракція представленої у парламенті політичної партії або коаліція партій, які не згодні з політичним курсом виконавчої влади та/або глави держави й виступають проти діяльності уряду/глави держави з принципових питань державної політики.

Суб'єктами парламентської опозиції в сучасних демократичних країнах можуть бути: окремі депутати; парламентські (депутатські) групи чи фракції представленої у парламенті партії; коаліції (об'єднання, блоки) парламентських партій. Залежно від партійної та виборчої систем, що склались в процесі політичного розвитку держави, парламентська опозиція може бути представлена або фракцією-"монополістом", що становить парламентську меншість, або фракцією-лідером парламентської меншості, або коаліцією рівноправних фракцій парламентської меншості.

Основними завданнями (цілями) парламентської опозиції є: обстоювання та захист інтересів суб'єктів опозиційної діяльності шляхом забезпечення участі у здійсненні парламентського контролю; критичний аналіз дій правлячої більшості; виявлення та викриття недоліків у державній політиці; оприлюднення та обґрунтування критичних оцінок діяльності глави держави /або уряду; вироблення альтернативи офіційному політичному курсу; розроблення і внесення на розгляд парламенту (або його палат) альтернативних рішень щодо соціально-економічного та політичного життя суспільства; забезпечення стабільності соціальних відносин через виявлення та відстоювання інтересів тієї частини виборців, що знаходиться у меншості.

Відповідно до вказаних цілей можемо визначити функції парламентської опозиції: розроблення альтернатив політиці правлячих сил з метою забезпечення балансу влади; здійснення контролю над урядом і керованими ним органами управління; критика урядової програми; формування "тіньового кабінету" на випадок заміни уряду чи інших відповідних політичних структур; мобілізація на свій бік громадської думки певних прошарків населення; інформування виборців про свою діяльність і



перебіг політичного процесу; підготовка та добір кадрів, їх презентація у парламенті.

Функції опозиції можна поділити на основні та додаткові. До основних функцій належать критика уряду і правлячої більшості у парламенті, здійснення контролю за діяльністю уряду або глави держави; висунення політичних альтернатив. Додаткові функції реалізуються за умов, якщо уряд не має у парламенті стійкої більшості. У такому разі перед опозицією відкриваються можливості "торгу" з урядом за надання умовної підтримки або здійснення перегрупування сил всередині парламенту з метою створення нової правлячої коаліції зі своєю участю.

Статус парламентської опозиції визначається через її права. Розглядаючи права парламентської опозиції, складно визначити загальний, універсальний обсяг прав безвідносно до конкретної країни її функціонування. Однак варто зазначити, що фактично в жодній країні світу парламентська меншість (опозиція) не наділена "всеохопними" кадровими та контрольними повноваженнями. Обсяг прав парламентської опозиції зводиться до: внесення інтерпеляцій та запитів до представників виконавчої влади; внесення альтернативних пропозицій з питань суспільного розвитку; участь у роботі комітетів, комісій та інших органів парламенту; виступи на пленарних засіданнях парламенту; вплив на формування порядку денного парламенту (не в усіх країнах); подання законопроектів та внесення поправок; проведення парламентських дебатів під час внесення поправок до законопроектів; ініціювання відповідальності уряду (яке, зазвичай, не має жодних наслідків); оприлюднення інформації про діяльність урядової адміністрації в ЗМІ (за результатами роботи парламентських слідчих комісій або на підставі отриманої безпосередньо від уряду інформації); висвітлення результатів власної діяльності, поглядів та позицій на ключові питання суспільно-політичного життя у друкованих та аудіовізуальних ЗМІ; використання загальнодержавних ЗМІ на засадах паритетності з урядовими фракціями.

Особливості функціонування парламентської опозиції, її статус, характер впливу на уряд зумовлюється формою правління, що існує у конкретній державі. Президентська і парламентська системи правління створюють різні умови для розвитку опозиції та різний характер взаємодії уряду та опозиції. Так, за умов парламентської або парламентсько-президентської форми правління, коли уряд формується фракціями, що мають більшість у парламенті, парламентська опозиція здійснює функції критики та контролю за діяльністю виконавчої влади. Найбільша партія, яка виступає проти правлячої партії, називається «офіційною», або «лояльною» опозицією. Її основна мета – контролювати уряд та пропонувати програмні альтернативи політиці партії влади. «Офіційна» парламентська опозиція створює альтернативний «тіньовий» уряд, до складу якого входять вищі посадові особи опозиційної партії, які дублюють кожного окремого члена

урядового кабінету. «Тіньовий кабінет» критикує дії чинного уряду та його законодавчі ініціативи, пропонує поправки до законодавства. Керівник «тіньового кабінету», який найчастіше очолює найбільшу опозиційну партію, вважається альтернативним прем'єр-міністром. Парламентська опозиція має право звертатись з усними чи письмовими запитам до представників виконавчої влади.

За президентської форми правління, в основу якої покладено принцип стримувань і противаг, не виникає потреби жорсткого розмежування на більшість та опозицію; формально парламентська більшість не причетна до формування уряду; функції парламентського контролю здійснюються парламентом загалом; усім фракціям парламенту надається однаковий правовий статус, незалежно від того, яка партія перемогла на виборах до парламенту.

За умов президентської і напівпрезидентської форми правління важливе значення має політична належність президента і більшості депутатів парламенту. Р. Павленко зазначає, що якщо вона збігається, то виконавча і законодавча влади перебувають у відносинах «контролю і противаг». Парламент має не допустити узурпації влади з боку президента, підтримати його ефективні кроки, виправити чи удосконалити ініціативи, які не збігаються з інтересами кін, представлених у парламенті. Якщо – ні, то фактично виникає ситуація, коли у відносинах опозиційності можуть перебувати президент і парламентська більшість. Виникає так зване «розділене правління». Про «розділене правління» можна говорити і у випадках, коли в парламентських республіках до складу уряду парламентської більшості вводяться кілька міністрів від опозиції. Такий крок здійснюється в ситуаціях загальнонаціональної кризи, війни з метою забезпечення єдності дій різних політичних сил у критичній ситуації.

У країнах із змішаною формою правління відзначається чітке розмежування статусу більшості та опозиції. У сфері парламентського контролю над урядом та у законодавчому процесі парламентська опозиція наділена широкими повноваженнями, які чітко визначені у законах, в Регламенті Парламенту або інших нормативно-правових актах. Наприклад, у Литві до прав опозиції належить – обрання заступників спікера із числа опозиціонерів, позачерговий розгляд законопроектів, поданих від опозиції, призначення представника опозиції головою Бюджетного комітету; право отримати посаду голови парламентського Комітету з питань бюджету та фінансів, право лідера опозиції на першочергову доповідь під час розгляду програми уряду на засіданні Сейму. Лідер опозиції має право пропонувати розгляд законопроектів та рішень Сейму в терміновому порядку; лідер опозиції входить до правління Сейму, основним завданням якого є вирішення організаційних питань роботи Сейму.

### **Контрольні питання**

1. Історичні аспекти формування демократії;
2. Зарубіжний досвід побудови парламентаризму;
3. Порівняльна характеристика прямої та представницької демократії.

### Література

1. Електронне урядування: підручник / авт. кол. : А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін та ін. ; за заг. ред. проф. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка. – Київ : НАДУ, 2016. – 128 с.
2. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.
3. Мироненко Є. Політологічний аналіз теорії дослідження парламентаризму: умови розвитку в сучасній Україні // Персонал. — 2007 — № 6.
4. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. - Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. - 200 с.
5. Політологічний енциклопедичний словник / Упор. В.П. Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. — К.: Генеза, 2004.
6. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. - 340 с.
7. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. - К. : НАДУ, 2016. - 192 с.
8. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
9. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
10. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.
11. Соціальна і гуманітарна політика : підручник / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. - К. : НАДУ, 2016. - 792 с.
12. Шаповал В.М. Політологічний енциклопедичний словник / Упоряд.: Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посібн. — К.: УАДУ, 2000.

## **ТЕМА 6. СОЦІАЛЬНО-ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА**

**6.1. Поняття соціальної організації суспільства та соціальної політики.**

**6.2. Соціальна структура суспільства.**

**6.3. Моделі та основні напрями соціальної політики.**

**6.4. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики**

**6.5. Цілісність гуманітарного простору України як об'єкт національної безпеки держави**

### **6.1. Поняття соціальної організації суспільства та соціальної політики**

Термін «організація» в одному розумінні тлумачиться як цільова група, яка створена для реалізації певних цілей за допомогою раціональних засобів, економії зусиль, раціонального поділу праці між членами групи, координації їхніх дій за допомогою керівних органів. На думку Й. Смелзера, організація - це велика соціальна група, сформована для досягнення визначених цілей.

Термін «організація» у іншому розумінні розглядається як комплекс засобів управління і керівництва людьми, координації їхніх дій, гармонізації зусиль, спрямованих на досягнення визначених цілей більшості індивідів, які виконують окремі завдання.

А також, під організацією розуміють сам процес регуляції соціальних дій, спрямованих на реалізацію певних цілей, тобто підкреслюється поведінковий аспект процесу.

Надати соціологічного визначення змісту поняття організації спробував польський соціолог Ян Щепанський. На його думку, соціальна організація будь-якої спільноти - це така сукупність зразків поведінки, настанов, соціальних ролей, засобів соціального контролю, яка забезпечує співжиття членів спільноти, гармонізує множину їхніх прагнень і дій у процесі задоволення потреб, а також сприяє розв'язанню проблем і конфліктів, які виникають під час спільного життя.

Отже, соціальна організація - це комплекс засобів, за допомогою яких спільнота підтримує внутрішню рівновагу, певний порядок у своєму середовищі.

Організація спільноти людей, наприклад соціальної групи, виявляється у:

- розподілі соціальних дій відповідно до статусів та ролей у групі;
- взаємодоповненні цих диференційованих дій;
- стабільності, тривалості у часі статусної та ролевої структури;

– відносній незалежності соціальних дій від персони, що їх виконує. Дія повинна відбуватися навіть тоді, коли повністю або частково змінюється склад групи;

– факті, що певні відхилення від встановлених дій викликають негативні санкції, а деякі - позитивні або взагалі не беруться до уваги. Негативні санкції - це осудження, іронія, догана, позбавлення волі, страта, виключення з групи. Позитивною санкцією може бути визнання, похвала, нагорода та ін.

Всі ці прояви соціальної організації в групі свідчать про те, що діяльність людей в її мовах зумовлена нормами і певними вимогами до того, як повинен діяти член спільноти в тій чи іншій ситуації. Ці норми становлять систему, яка охоплює сферу права, моралі, звичаїв і регулює поведінку в соціальній групі і в суспільстві взагалі. Оскільки в своїх діях індивіди обмежені наявними соціальними відносинами, можна і соціальну організацію визначити як систему нормативне обумовлених і санкціонованих соціальних відносин між індивідами в межах групи, між окремим членом групи і груповими цінностями і, нарешті, між ним та представниками інших груп і їхніми цінностями.

Соціальна політика — чи не найважливіший напрям державного регулювання економіки, органічна частина внутрішньої політики держави, спрямованої на забезпечення добробуту й усебічного розвитку його громадян і суспільства загалом. Значення соціальної політики визначається її впливом на процеси відтворювання робочої сили, підвищення продуктивності праці, освітнього і кваліфікаційного рівня трудових ресурсів, на рівень науково-технічного розвитку продуктивних сил, на культурне і духовне життя суспільства. Соціальна політика, спрямована на поліпшення умов праці й побуту, розвиток фізкультури і спорту, дає зниження захворюваності й тим самим відчутно впливає на скорочення економічних втрат у виробництві. У результаті розвитку таких систем соціальної сфери, як громадське харчування, дошкільна освіта, звільняється частина населення зі сфери домашнього господарства, підвищується зайнятість у суспільному виробництві. Наука й наукове забезпечення, визначальні перспективи економічного розвитку країни в епоху НТП, також є частиною соціальної сфери, а їхній розвиток і ефективність регулюються в межах соціальної політики.

Соціальна сфера не тільки регулює процеси зайнятості населення, а й забезпечує роботою мільйони людей у країні. Такі галузі соціального комплексу, як охорона здоров'я, освіта, торгівля, житлово-комунальне господарство й інші забезпечують робочими місцями до 20 % економічно активного населення, а в економічно розвинутих країнах у сфері послуг зайнято до 70 % всіх працівників. Якість соціальної сфери важлива не тільки завдяки її величезному впливу на економіку, головне її призначення — задоволення матеріальних, культурних і духовних потреб, формування

всебічно й гармонійно розвинених членів суспільства. Це і є стратегічна, вища мета розвитку будь-якої цивілізованої держави.

Основними завданнями соціальної політики держави є:

- Гармонізація суспільних взаємин, узгодження інтересів і потреб окремих груп населення з довготривалими інтересами суспільства, стабілізація суспільно-політичної системи.
- Створення умов для підвищення матеріального добробуту громадян, формування економічних стимулів для участі в суспільному виробництві, забезпечення рівності соціальних можливостей для досягнення нормального рівня життя.
- Забезпечення соціального захисту всіх громадян та їхніх основних гарантованих державою соціально-економічних прав, у тому числі підтримка малозабезпечених і слабкозахищених груп населення.
- Забезпечення раціональної зайнятості громадян.
- Зниження рівня криміналізації в суспільстві.
- Розвиток галузей соціального комплексу — освіта, охорона здоров'я, наука, культура, житлово-комунальне господарство і т. ін.
- Забезпечення екологічної стабільності країни.

## **6.2. Соціальна структура суспільства.**

Соціальна структура – сукупність соціальних (клас, трудовий колектив, група, верства), соціально-демографічних (молодь, пенсіонери), професійно-кваліфікаційних, територіальних (тип поселення) й етнічних спільнот (нації, народності), пов'язаних між собою відносно сталими стосунками.

Соціальна структура суспільства – явище історичне, її становлення та розвиток відображають процеси інституалізації та еволюції різноманітних соціальних інститутів. Ускладнення і диференціація їх у структурному і функціональному аспектах зумовили відповідні зміни у соціальній структурі. Тому соціальну структуру суспільства, закономірності її становлення й функціонування слід розглядати в контексті реалізації соціальними інститутами відповідних функцій чи, можливо, і дисфункцій.

У колишньому СРСР соціальну структуру суспільства до 60-х років практично не вивчали. Це було спричинено офіційною доктриною, згідно з якою соціальну структуру радянського суспільства становили два класи (робітники та колгоспне селянство) й одна верства (прошарок) – інтелігенція. Взаємовідносини між ними через відсутність антагоністичних суперечностей, вважалося, були безконфліктними. Але ж ця концепція абсолютно не відображала реального стану суспільства, оскільки:

- різко звужувала критерії диференціації людей щодо їх належності до різних соціальних груп;
- не давала уявлення про соціальну структуру як вертикаль;
- містила перекручене уявлення про критерії соціальної мобільності;

- відображала утопічне уявлення про гармонійні, побудовані на єдності інтересів, міжгрупові стосунки.

В останні роки уявлення про соціальну структуру докорінно змінилися. По-перше, підтвердилася абсолютна непридатність ідеологізованої й міфологізованої моделі «2+1» (два класи й прошарок), яка заперечувала соціальні ієрархії, відчуження, антагонізми, проповідувала концепцію прогресуючої соціальної однорідності. По-друге, виявились серйозні суперечності між основними елементами соціальної структури – класами, етнонаціональними групами.

У зв'язку з цим перед вітчизняною соціологією постала необхідність радикального перегляду й оновлення концепції соціальної структури «суспільства» зосередивши увагу на:

- вивченні не тільки відомих, але й невідомих (латентних) соціальних груп;
- переході від опису зовнішньої структури, пов'язаної з індустріальними й іншими сферами виробництва, до аналізу внутрішньої структури, пов'язаної з вертикальною та горизонтальною структурами громадянського суспільства;
- дослідженні ієрархії соціальних груп (не тільки стосунки рівності й нерівності, але й панування, підлеглості);
- з'ясуванні суб'єктивного характеру соціальної структури, її зв'язку з людиною, її розвитком, свободою чи несвободою.

Соціологія виділяє два основні елементи соціальної структури:

1. Соціальні інститути, безособова система ролей і статусів. Цей підхід властивий структурному функціоналізму.

2. Система класів, верств, професійних та інших груп. На таких засадах базується марксистський детерміністський підхід.

Обидва підходи взаємодоповнюють один одного. Соціальні інститути є більш або менш рухомою суспільною формою організації й регулювання діяльності соціальних груп.

Соціальні ж групи, будучи активним суб'єктивним компонентом соціальної структури, інтегруються в цю суспільну форму, якщо вона відповідає їхнім потребам, інтересам і цінностям, або ж вони її відхиляють.

Поняття «соціальна група» є родовим щодо понять: «клас», «соціальна верства», «колектив», «нація», «етнічна, територіальна, релігійна та інші спільноти», оскільки фіксує соціальні відмінності, які виникають між окремими сукупностями людей у процесі розподілу праці й діяльності на основі відношення до засобів виробництва, влади, характеру праці, фаху, освіти, рівня й структури прибутків, статі, віку, національної приналежності, місця проживання, стилю життя та ін.

На перший погляд, скажімо, робітники, селяни, вчені, кооператори та інші не є об'єднаними в якісь групи, якщо мати на увазі формальне об'єднання на зразок політичних партій. Та коли взяти до уваги їх реальне,

об'єктивне становище в суспільстві, то – безперечно. У будь-якому суспільстві існує певна кількість соціальних груп, які:

- посідають різні місця в системі соціальних нерівностей цього суспільства» у диференціації його населення за критеріями влади, власності, доходу тощо;
- пов'язані між собою політичними, економічними й культурними відносинами;
- є суб'єктами функціонування всіх соціальних інститутів суспільства.

У соціальні групи людей об'єднують соціальні інтереси, які зумовлюють їх дії і формуються у представників різних груп залежно від їхнього становища та ролі в суспільному житті. Оскільки інтереси, скажімо, у робітника одні, а в кооператора – інші, то вони реально й становлять різні соціальні групи, тобто «неформально» об'єднуються. При цьому соціальні інтереси груп, постаючи на основі індивідуальних інтересів їх учасників, не замикаються у власних егоїстичних рамках, оскільки в процесі соціальної взаємодії індивідів виробляються інтереси груп як цілого, які відображають вже спільні риси соціального становища окремих індивідів, що входять до групи. Соціальний інтерес групи завжди спрямований на збереження або зміну її становища в суспільстві.

Загальногуманістичний підхід до суспільства у сучасній соціології визнає значимість усіх соціальних груп, оскільки відмінності в їх становищі зумовлюють і різні інтереси, узгодження яких є основною метою соціальної політики суспільства. Соціологія виділяє такі види соціальних структур:

- соціально-класова (класи, соціальні верстви, соціальні групи, прошарки, стани);
- соціально-демографічна (вік, стать);
- соціально-територіальна (міська, сільська спільноти, населення агломерацій, переселенські групи);
- соціально-професійна;
- соціально-етнічна та ін.

### **6.3. Моделі та основні напрями соціальної політики**

Соціальна політика — найважливіша сфера діяльності будь-якої держави, і в цій сфері нагромаджено значний досвід. Сучасні моделі соціальної політики відрізняються ступенем втручання держави в соціально-економічну сферу суспільства та ступенем соціальної захищеності громадян, забезпеченості свободи соціального вибору в різних верств населення та впливу соціальних процесів на економічний розвиток країни.

Найбільше нам знайома патерналістська соціалістична модель, основні характеристики якої — усебічна відповідальність держави за соціально-економічне становище своїх громадян, державна монополія в



галузі виробництва, розподіли суспільних товарів і послуг, необхідних населенню, виховання почуття соціальної захищеності, соціальної стабільності, лояльності громадян до своєї держави. При всіх позитивних якостях ця система, володіючи низькою економічною ефективністю, не в змозі забезпечити високий рівень добробуту всіх громадян, тому для неї також характерна система соціальних пільг і привілеїв для бюрократичної еліти і низький рівень забезпеченості й ліміти соціальних благ для основної маси населення. За цієї моделі також дуже висока залежність індивіда від держави: формується ідеологія утриманства, утрачається ініціатива, і в підсумку — обмежується соціальна свобода. Повільний розвиток ринкових взаємин у соціальній сфері зумовлює слабку зацікавленість у результатах праці її працівників, низьку орієнтацію на споживача та практичну відсутність захисту його прав. Методи соціальної політики досить різноманітні — від адміністративних, економічних і до прямого насильства.

Шведська модель соціальної політики характеризується дуже великою відповідальністю й високим рівнем регулювання державою соціальної сфери. Іноді її називають «шведський соціалізм». Вона забезпечує високий ступінь соціальної захищеності громадян, але через властиву для всіх надзвичайно централізованих систем уніфікацію в соціальній сфері, надмір обмеженості свободи вибору для споживачів не користується популярністю, оскільки це розцінюється як істотні вади в системі західної демократії. Для шведської моделі характерний високий податковий тиск на підприємництво й населення, що також не особливо привабливо для інших країн.

Модель «держави добробуту» — типово ринкова модель з високим рівнем регулювання соціальної сфери. Держава, маючи за пріоритет ринкове господарство, бере на себе функцію забезпечення соціальної стабільності, забезпечує широкий спектр соціальних послуг, які ринок забезпечити не може. У «державі добробуту» високий рівень витрат на соціальні потреби, високі соціальні мінімальні стандарти, часто наближені до середніх показників у країні.

Модель соціально орієнтованого ринкового господарства ґрунтується на принципах вільної конкуренції, вільного вибору предметів споживання, свободи розкриття і процвітання особистості. За безумовного пріоритету економічної свободи ринку ця модель характеризується також високим ступенем захищеності громадян, що забезпечується за допомогою державного втручання через перерозподіл благ, податкову політику, правове забезпечення і т. ін. У цій моделі діє ціла система соціальних амортизаторів, що забезпечує рівень життя не нижче за межу бідності. При цьому держава завдання, що їх можуть вирішити самі громадяни, на себе не бере.

Ринкова модель відрізняється найбільшою соціальною жорсткістю. Як основний принцип тут діє пріоритет ринкових методів регулювання

соціальної сфери перед методами прямого державного втручання. Вона характеризується роздержавленням соціальної сфери, зведенням до мінімуму державних субсидій і дотацій та розширенням ринкових інструментаріїв у функціонуванні. У нашій країні за стратегічної орієнтації на соціальне ринкове господарство домінує ринкова модель. Різкий перехід від патерналістської соціалістичної моделі до ринкової, від масового соціального захисту й розгалуженої мережі безкоштовних установ соціальної сфери до ринкових методів хворобливо переноситься населенням. До того ж ці моделі — ідеологічно чужі одна одній, оскільки в основі однієї — колективізм, а іншої — індивідуалізм. Більш м'які моделі «держави добробуту» і «соціального ринкового господарства», безумовно, полегшили б перехід до ринкових взаємин, але умови глибокої економічної кризи різко обмежують такі можливості.

З цієї причини не завжди вдається реалізувати і проголошені принципи соціальної політики, наприклад, такі, як створення умов для підтримки прийняттого рівня добробуту, соціальна захищеність в екстремальних ситуаціях, гарантованість прожиткового мінімуму у вигляді мінімальної зарплати й мінімальної пенсії. До основних принципів української соціальної політики також належать підтримка за рахунок державних коштів тільки слабо захищених груп населення та їхня адресна підтримка; підвищення обґрунтованості пільг, що надаються, переваг і привілеїв, перенесення центру соціальної сфери на місцевий рівень влади; оприлюднення наслідків соціальних перетворень; державний і суспільний контроль у соціальній сфері тощо.

До основних напрямків і пріоритетів соціальної політики на сучасному етапі розвитку українського суспільства належать соціальна політика, що спрямована на створення умов для реалізації соціального потенціалу людини; соціальна політика як чинник розвитку суспільних, соціальних відносин; соціальна політика, що націлена на формування соціальної безпеки людини і суспільства; гуманітарна сфера і гуманітарна політика.

Соціальна політика, спрямована на створення умов для реалізації соціального потенціалу людини

До цього блоку входять такі напрямки соціальної політики:

- розширення, поглиблення суспільного поля для реалізації творчого соціального потенціалу людини, свободи вибору нею способів і форм самореалізації у сфері соціального буття, збагачення змісту й напрямків альтернативної діяльності у процесі соціального, суспільного розвитку;

- досягнення в суспільстві соціальної злагоди у процесі суспільного розвитку на основі сталих процесів соціальної структурованості, соціального миру та співробітництва, соціального

партнерства як різних класів, соціальних груп, прошарків суспільства, так і суб'єктів соціального регулювання, ринкового господарства;

– утвердження в суспільстві соціальної справедливості як важливої суспільної цінності, без здійснення якої неможливий повноцінний соціальний та економічний розвиток суспільства, свободи задоволення соціальних потреб та інтересів людини, створення умов для соціальної безпеки;

– формування в суспільстві нової соціальної культури, яка ґрунтувалася б на новій парадигмі базисних морально-етичних, соціальних цінностей, знань, переконань, світоглядних орієнтацій, зокрема нового соціального світобачення, в органічній єдності із суспільною діяльністю з освоєння соціального буття, самореалізації соціального потенціалу людини, подолання суперечностей між усталеними, традиційними соціальними цінностями й новою системою соціальних цінностей.

#### **6.4. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики**

Під принципами державної соціальної політики розуміємо такі основні засади, ідеї, положення, які є орієнтирами, вимогами її реалізації і відображають сутність соціальної держави.

Насамперед до принципів державної соціальної політики, на нашу думку, слід віднести принцип верховенства права. Він властивий для будь-якої діяльності й утверджений Конституцією України. Функціонування принципу верховенства права охоплює механізм забезпечення надійності та передбачуваності, який ґрунтується на нормі “управління згідно із законом”. Тобто, державні органи діють відповідно до чинного законодавства, а тому – приймають рішення із дотриманням загальних правил і принципів.

Оскільки під державною соціальною політикою ми розуміємо діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також діяльність партій, громадських об'єднань, державних установ і організацій, що регламентується відповідними законодавчими та нормативними актами, віддзеркалює суспільний устрій і регулює взаємовідносини в суспільстві для забезпечення достойного рівня життя населення та визначається їх цілями та інтересами, то їй повинні бути властиві принципи належного урядування, наведені в Білій книзі Європейського урядування (2001): відкритість, участь, відповідальність, ефективність та відповідність (узгодженість).

Принцип відкритості впливає з конституційно проголошеного права громадян “брати участь в управлінні державними справами...” та рівного права «доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування». Н. Гудима зазначає, що під відкритістю варто розуміти забезпечення органами влади можливості вільного доступу

громадян до здійснення управління державними справами шляхом прийняття або впливу на прийняття управлінських рішень. Дуже часто принцип відкритості ототожнюють з принципом прозорості. А. Конов зазначає, що прозорість є можливістю своєчасного отримання громадянами надійної та релевантної інформації про діяльність органів державної влади, а відкритість – гарантією врахування думки громадян при розробленні та впровадженні державних рішень. При цьому прозорість забезпечується законодавством про свободу інформації, а відкритість – законодавством про адміністративні процедури. Приблизно такої ж думки притримується і В. Мельниченко, який вбачає основну відмінність принципів прозорості та відкритості в тому, що прозорість державної політики характеризується пасивністю споглядання інформації громадянами та їхніми об'єднаннями, а відкритість передбачає можливість активних дій цих суб'єктів щодо політики.

Принцип прозорості полягає в нормативному врегулюванні процедур діяльності органів державної влади та дотриманні цих процедур у повсякденній діяльності. Слід також зазначити, що принципи прозорості та відкритості мають бути взаємно узгодженими, оскільки без прозорості як належної обізнаності громадян та їхніх колективів з обумовленістю та змістом діяльності органів державної влади у сфері державної соціальної політики неможливий свідомий та результативний вплив громадськості на цю діяльність.

Кожна посадова особа, яка має відношення до формування та реалізації соціальної політики, повинна нести відповідальність за свої дії або бездіяльність у даному процесі. Інакше кажучи, кожен орган державної влади повинен бути відповідальним за прийняті рішення перед своїми громадянами шляхом підзвітності і підконтрольності іншим адміністративним, законодавчим, судовим органам і громадським організаціям. Розуміючи це, О. Новікова називає цей принцип принципом чіткого розподілу обов'язків і невідворотності відповідальності за їх невиконання, порушення прав громадян. Ми пропонуємо його називати принципом відповідальності як його і названо в Білій книзі Європейського врядування (2001). У процесі формування та реалізації державної соціальної політики всі її суб'єкти мають прагнути досягнення запланованих цілей і максимального результату при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів. Саме в цьому і полягає принцип ефективності.

Принцип узгодженості (погодженості) передбачає врахування інтересів інших видів державної політики, які впливають на формування та реалізацію державної соціальної політики або зазнають впливу від неї. Рішення, що готуються до прийняття на місцевому рівні, повинні бути погоджені з більш широким у державному масштабі комплексом принципів і рішень, що є основою більш стійкого і збалансованого територіального розвитку в масштабах усієї України. Це означає, що дії відповідних органів

державної влади повинні бути узгоджені та відповідати єдиній меті – покращання добробуту громадян країни, підвищення рівня їх життя. Погоджуємось із думкою авторів щодо віднесення до принципів державної соціальної політики принципу соціальної справедливості. Він вказує на забезпечення справедливого і неупередженого розподілу національного багатства, ВВП між громадянами, територіальними громадами, іншими суб'єктами суспільних відносин, рівний доступ громадян країни до основних соціальних послуг, соціальних гарантій і застосування диференційованого оподаткування.

Держава повинна гарантувати людям таку життєдіяльність, за якої їхній добробут має залежати тільки від їхньої праці, розумових здібностей, відповідальності, свідомого ставлення до своєї свободи. У країні повинна підтримуватися мобільність трудових ресурсів, забезпечуватися свобода переміщення людей, функціонувати ринок житла, заохочуватись перекваліфікація працюючих. У цьому і полягає зміст принципів самозабезпечення та самозахисту.

Основоположним принципом державної соціальної політики є, на нашу думку, і принцип солідарності, який передбачає розумну централізацію коштів і їх перерозподіл для забезпечення тих, хто без них неспроможний вижити. Відмова від цього принципу неможлива, оскільки багато громадян є інвалідами від народження або протягом життя втратили можливість повною мірою піклуватись про себе, а тому можуть розраховувати на захист і відповідну допомогу від держави. Держава, яка неспроможна допомогти тим, хто попав у біду, ризикує опинитися на межі дестабілізації та соціального вибуху.

Заходи державної соціальної політики в усіх державах, які визнали себе соціальними, направлені як на працездатне, так і на непрацездатне населення країни. Для працездатного населення пріоритетне значення має сприяння держави в наданні робочого місця кожному індивідууму відповідно до його знань і навичок, отриманні доходу, який може забезпечити достойне життя та відповідає трудовому внеску, встановлення гарантій мінімального розміру заробітної плати, інших гарантій, пов'язаних з трудовими та іншими правовідносинами. У цьому і полягає принцип рівності можливостей.

ава від певних державних дій, а також від дій, а також від дій приватних осіб (наприклад, антидискримінаційні положення). Вони також можуть встановлювати чіткі права та критерії для проголошення в країні базових соціальних заходів, обов'язкових для держави і здатних пристосовувати або анулювати законодавство. Рівність прав, наприклад, може ставитись вище якоїсь правової норми. Звідси і впливає принцип рівноправності, коли кожна людина має право на соціальних захист, який забороняє будь-яку дискримінацію незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, віку,

політичних переконань, ставлення до релігії або іншого. Це особливо актуально для країн, для яких характерні значні міграційні потоки.

### **6.5. Цілісність гуманітарного простору України як об'єкт національної безпеки держави**

Національний гуманітарний простір є середовищем, завдяки якому виробляється та функціонує система ідей, цінностей, ідеалів, міфів, стереотипів, образів, що впливають на свідомість людей, і, таким чином, визначають напрями поступу нації та держави. Саме тому так послідовно, цілеспрямовано розбудовують і захищають від різноманітних впливів свій власний гуманітарний простір розвинені держави світу, або ті, що претендують бути такими. Його цілісність виступає запорукою національної безпеки, суверенітету та територіальної цілісності країни. Цей складний духовно-ціннісний комплекс формується взаємодією систем освіти, культури, виховання, науки, засобів масової інформації, у цьому просторі функціонує історична пам'ять, розгортаються конкуруючі ідеології, які борються за вплив на суспільну свідомість.

Порушення цілісності й повноти національного гуманітарного простору обумовлює істотні відмінності у системах цінностей, політичних орієнтаціях громадян, їх виборах джерел культурно-дозвілєвої та суспільно-політичної інформації, які презентують різні сегменти цього простору. Ці відмінності можуть формувати образ «Іншого» або «Чужого», спроектованого на стереотипного мешканця іншого регіону або члена іншої соціальної групи, утворювати в масовій свідомості підґрунтя для міжрегіональних, міжетнічних конфліктів, аж до глибоких «цивілізаційних розламів», що зараз спостерігається в окремих районах Донецької та Луганської областей і в Криму.

Відновлення незалежності України створило передумови для формування цілісного національного гуманітарного простору. В гуманітарній сфері розпочались складні й неоднозначні трансформаційні процеси. В широкому сенсі вони характеризувалися демонтажем тоталітарної ідеологічної системи, наслідком чого стала загальна криза традиційної для радянського суспільства системи цінностей і культурних практик.

Проте політика незалежної Української Держави довгі роки характеризувалася «недооцінкою» гуманітарного чинника консолідації нації та його безпекового виміру. Зокрема, не вдалося реалізувати розроблений науковцями (в тому числі й НІСД) та фахівцями проект Концепції розвитку гуманітарної сфери в Україні 2001 року та проект Концепції гуманітарного розвитку України 2008 року, низку інших програмних документів гуманітарного спрямування.

Головною причиною такого становища є те, що фактично всі уряди України пов'язували гуманітарну сферу з соціальною, тобто насамперед із

покращанням соціального захисту населення, не враховуючи того, що ці сфери, хоча і тісно взаємопов'язані, але водночас не є тотожними, оскільки гуманітарна сфера – це передусім смислотворча, ідейна, ціннісна сфера. Гуманітарний простір охоплює сфери мистецької, культурно-просвітницької, культурно-дозвіллевої діяльності (професійної та аматорської), ефірний простір електронних мас-медіа, національний ринок друкованих ЗМІ, книговидання та книгорозповсюдження, інші культурно-мистецькі продукти та послуги, а також суміжні сфери – освіту, науку, діяльність структур громадянського суспільства, державно-церковні відносини.

Незважаючи на наявність значної кількості чинних нормативно-правових актів (законів України, постанов Верховної Ради України, указів Президента України, розпоряджень Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади), в Україні відсутній окремий системний правовий акт, який би визначав концептуальні засади державної гуманітарної політики і на який могли би спиратися органи державної влади всіх рівнів на всій території України у процесі впровадження цієї політики.

У результаті політики фрагментизації гуманітарного простору за мовною, етнокультурною, конфесійною ознаками, та взаємної культурно-інформаційної ізольованості різних регіонів гуманітарна мапа України набула чітко окресленого просторового виміру.

Окрім регіональної, суттєвою загрозою національній безпеці держави є соціально-стратифікаційна фрагментація гуманітарного простору України. Стосовно ставлення до українських соціокультурних цінностей у багатьох великих містах Сходу України сформувалися дві майже рівновеликі групи населення: активні прихильники розбудови української нації і держави та «ватніки» (переважно малоосвічені люди із пострадянською ментальністю, агресивно налаштовані до всього, що не вписується в їхнє уявлення про те, «як має бути»). Існують також відверті вороги Української Держави, її незалежності та суверенітету.

Яскравим прикладом існування двох цих реальностей – проукраїнської та антиукраїнської є Харків. Український, вільний, проєвропейський Харків існує окремо, в різних вимірах із совковою, сірою, переляканою «першою столицею», як ще за комуністичних часів звикли називати своє місто не дуже достойні нащадки вільнолюбивого Сковороди. Геометрія духу паралельних світів, що ніколи не перетинаються, особливо яскраво виявляється у гуманітарній сфері.

На півтора мільйонний мегаполіс є лише кілька українських храмів, мистецьких майданчиків, острівців сучасного європейського кіно, модернових театральних студій, музичних гуртів, що відверто демонструють свою громадянську позицію. Зараз також майже неможливо натрапити в місті на українські газети, книжки, програми на місцевих телеканалах, масштабні патріотичні акції. Очевидно, що сьогодні таким

містам Сходу України не вистачає державницьки налаштованих лідерів, відповідального бізнесу, креативного мислення, критичної маси пасіонарів, моральних авторитетів, яскравих митців та багато іншого, щоби об'єднати ці паралельні світи на засадах україноцентричних цінностей. Вагомим підґрунтям такого об'єднання може бути толерантність, неприйняття будь-яких форм насильства, різновекторна героїчна історія, безпідставна претензійність на виключність свого буття, прикордонна ментальність з усіма її плюсами та мінусами.

Суб'єктами формування національного гуманітарного простору є: творці культурно-мистецьких цінностей – професійні митці та аматори, літератори, працівники різноманітних установ культури; виробники і розповсюджувачі культурно-мистецької продукції та послуг – заклади культури і мистецькі (виконавські) колективи, видавництва, кіностудії, студії звукозапису тощо; канали та мережі культурної комунікації – засоби масової інформації (преса, телерадіоорганізації, Інтернет-видання), а також мережі театральних-видовищних і концертних установ, бібліотек, книгарень, галерей, виставкових залів, кінотеатрів, музичних крамниць тощо.

Проте, головним суб'єктом забезпечення цілісності гуманітарного простору країни є держава в особі її органів влади і політик, котрі визначають єдині правила функціонування та розвитку гуманітарної сфери. Саме брак таких правил детермінує появу лакун, у яких формуються не громадяни з українською національною свідомістю, а населення, яке ідентифікує себе з іншими державами. До цього варто додати відсутність консолідації еліти, насамперед, політико-управлінської навколо україноцентричних цінностей, що викликає різне бачення проблем гуманітарної сфери, коли з приходом до влади тих чи інших політичних сил розв'язуються лише окремі проблеми гуманітарного розвитку, залежно від певних політичних уподобань чи потреб.

Головним викликом гуманітарній безпеці є те, що Українська Держава не обмежує присутність у національному інформаційному просторі російських ЗМІ, котрі цілеспрямовано та агресивно розмивають національну ідентичність, солідарність і патріотизм громадян, формують сепаратистські та екстремістські настрої. У цьому ж напрямі «працюють» і сепаратистські ЗМІ.

### **Контрольні питання**

1. Характеристика основних аспектів розвитку гуманітарної політики в Україні.
2. Значення та сутність єдиного гуманітарного простору.
3. Охарактеризуйте сучасний стан гуманітарного простору в Україні.
4. Наведіть перспективи вдосконалення вітчизняної гуманітарної політики.



## Література

1. Електронне урядування: підручник / авт. кол. : А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін та ін. ; за заг. ред. проф. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка. – Київ : НАДУ, 2016. – 128 с.
2. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.
3. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. - Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. - 200 с.
4. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. - 340 с.
5. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. - К. : НАДУ, 2016. - 192 с.
6. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
7. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
8. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.
9. Соціальна і гуманітарна політика : підручник / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. - К. : НАДУ, 2016. - 792 с.

## **ТЕМА 7. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ УЧАСТІ ГРОМАДЯН У ПУБЛІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ**

**7.1. Інструменти волевиявлення громадян.**

**7.2. Законодавче регулювання участі громадян у публічній політиці та можливості залучення громадян до прийняття політичних рішень.**

**7.3. Консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.**

**7.4. Гарантії залучення громадян до процесів регуляторної діяльності держави.**

**7.5. Звернення громадян.**

### **7.1. Інструменти волевиявлення громадян**

Чинна Конституція України визначає, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Здійснення влади народом відбувається, за Конституцією, як безпосередньо так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Тобто Конституція України проголошує всебічне й повне народовладдя. З правової точки зору, народовладдя означає приналежність усієї суспільної влади, в тому числі державної, народові, вільне здійснення народом цієї влади відповідно до його суверенної волі в інтересах як усього суспільства, так і кожної людини й громадянина. Визнання народу верховним носієм державної влади є вираженням народного суверенітету. Це означає, що народ, не поділяючи ні з ким своєї влади, здійснює її самостійно й незалежно, виключно у своїх інтересах. Право народу на встановлення й здійснення влади є його природним правом, а відтак народний суверенітет - невідчужуваний і недоторканий. Іншими словами, як проголошено у ст. 5 Конституції України, ніхто не може узурпувати державну владу. Право визначати й змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами чи посадовими особами.

Залежно від форми волевиявлення народу розрізняють інститути представницької й безпосередньої демократії.

Проголошуючи народ носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні (ст. 5 Конституції), Конституція України надала безпосередньому волевиявленню пріоритетного значення.

Таким чином, влада народу може розглядатися як провідна правова категорія, ключове поняття сучасного конституціоналізму. В юридичному сенсі це передовсім виявляється в тому, що установча влада українського народу є первинною щодо всіх гілок державної влади, які похідні від народного суверенітету.

Вищими формами безпосереднього здійснення народом влади визначено вибори і референдуми, на основі яких забезпечується

формування інтересів у суспільстві, узгодження й координування цих інтересів, вияв волі народу як через формування представницьких органів держави та органів самоврядування й прийняття ними відповідних рішень, насамперед у формі законів, так і через прийняття рішень безпосередньо громадянами.

Конституційне регулювання прямого народовладдя міститься у спеціальному, окремо виділеному III розділі Конституції України "Вибори. Референдум".

Проте й інші розділи Конституції містять чимало положень, що є складовими механізми безпосереднього здійснення влади народом. Насамперед, це стосується системи політичних прав і свобод людини й громадянина (I і II розділи): права брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38 Конституції); права направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40 Конституції); права на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення й захисту своїх прав і свобод для задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом, в інтересах національної безпеки і громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав та свобод інших людей (ст. 36 Конституції); права збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи й демонстрації (ст. 39 Конституції). У наступних розділах Конституції України (IV, V, VI і XI) визначаються повноваження органів державної влади і місцевого самоврядування щодо призначення виборів та референдумів в Україні, ініціювання референдуму, здійснення суб'єктивного пасивного виборчого права громадян України, формування Центральної виборчої комісії, судового захисту виборчих прав громадян України тощо, які також входять до механізму реалізації прямого народовладдя.

Окрім провідних форм реалізації безпосереднього народовладдя - виборів і референдумів, Конституцією України надається можливість здійснення народного волевиявлення і через інші форми безпосередньої демократії, зокрема, дорадчі опитування, народні обговорення тощо.

Зазначимо, що належний рівень правового регулювання механізму реалізації прямого народовладдя в Україні передбачає комплексне регулювання суспільних відносин насамперед на конституційному, а також на власне законодавчому рівні як системою конституційних законів, так і законодавчими актами інших галузей права та законодавства.

Характерними рисами безпосередньої демократії є:

- пряме волевиявлення народу, тобто безпосередня участь громадян у прийнятті рішень, здійсненні влади від його імені;

- Прийняття рішення обов'язкового, імперативного характеру.

Пряме народовладдя - це система форм безпосереднього вільного волевиявлення народу як носія суверенітету й єдиного джерела влади в Україні шляхом прямої його участі у встановленні представницьких органів державної влади та органів місцевого самоврядування і безпосередньому прийнятті владних рішень із передбачених Конституцією та законами України питань.

Основні форми безпосередньої демократії

Багатогранність безпосередньої демократії полягає насамперед у розмаїтті форм її

Реалізації, сфер застосування у суспільному й державному житті, неможливості

Формально уніфікувати юридичні наслідки її запровадження.

Формами прямої демократії слід вважати тільки ті її прояви, які інституують

Безпосереднє волевиявлення суб'єкта повноти державної влади - народу.

Отже, беручи за системотворчий критерій право народного суверенітету, до системи

Прямого народовладдя включаються:

- Референдуми і вибори, як основні форми;

- Народні обговорення;

- Плебісцити;

- Відкликання депутатів;

- Загальні збори населення.

Виділення цих форм прямого народовладдя має досить об'єктивний характер, вони- можуть застосовуватись у різних правових системах, різних сферах суспільного життя.

Форми безпосередньої демократії класифікуються за:

1) Результатами діяльності (або способом впливу на суспільні відносини) - на імперативні, консультативні, комплексні, правотворчі й ті, що не створюють норм права;

2) Механізмом діяльності - на прямо пов'язані з представницькою демократією, опосередковано пов'язані і не пов'язані з представницькою демократією (або відносно самостійні);

3) Правовими засадами - на діючі на підставі норм права і діючі на підставі традицій, звичаїв;

4) Територіальною ознакою - на національні (загальнодержавні) і місцеві;

5) Суб'єктами - на всенародні та групові; індивідуальні.

Різні політичні, соціальні, економічні умови також можуть впливати на характер і суть застосованих форм безпосередньої демократії. З огляду на це треба враховувати дослідження американського вченого О. Ренні, який пропонує розрізняти застосування форм безпосередньої демократії в умовах: 1) стабільного демократичного режиму; 2) недемократичного режиму, що переживає кризу або переходить до демократичного режиму; 3) недемократичного режиму.

## **7.2. Законодавче регулювання участі громадян у публічній політиці та можливості залучення громадян до прийняття політичних рішень**

Законодавство, що гарантує участь громадян у прийнятті рішень базується на міжнародних договорах України відповідно до ст. 9 Конституції України «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України».

Зокрема, у Міжнародному пакті ООН про громадянські і політичні права (ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української СРС № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 року) ст. 25 проголошує: Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і необґрунтованих обмежень право і можливість:

а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників.

Конвенцію про захист прав людини та основних свобод (Європейська конвенція з прав людини) було ратифіковано Верховною Радою України 17 липня 1997 року. Ст. 11 Європейської конвенції співпадає з нормами, закріпленими у ст. 36 Конституції України:

«Громадяни України мають право на свободу об'єднання у політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законом в інтересах національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей».

Політичні партії в Україні сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян, беруть участь у виборах. Членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Обмеження щодо членства у політичних партіях встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Громадяни мають право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх трудових і соціально-економічних прав та інтересів. Професійні спілки є громадськими організаціями, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної діяльності. Професійні спілки утворюються без попереднього дозволу на основі

вільного вибору їх членів. Усі професійні спілки мають рівні права. Обмеження щодо членства у професійних спілках встановлюються виключно цією Конституцією і законами України.

Ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій.

Усі об'єднання громадян рівні перед законом. Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., визнана Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська комісія) однією з найкращих конституцій у Європі, особливо що стосується питань захисту прав людини та основних свобод.

Конституція України містить статті, які забезпечують права громадян України брати участь в управлінні державними справами. Зокрема, це ст. 5, 36, 38, 40, 55, 69.

Так, частина другу ст. 5 проголошує: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування».

Ст. 69 закріплює форми виявлення народної волі: «Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії».

Загалом, аналіз Конституції дозволяє зробити висновок, що громадянам України надані достатньо широкі права та можливості брати участь у різних формах у процесі прийняття рішень державними органами України.

Реальним поштовхом для розвитку питань забезпечення участі громадян в управлінні державними справами була ратифікація Україною Конвенції про доступ до правосуддя з питань, що стосується доквілля Законом України №832-XIV від 6 липня 1999 року.

Конвенція зобов'язує держави-учасниці забезпечити на національному рівні питання участі громадськості у прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (ст. 6); участі громадськості у питаннях розробки планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем (ст. 7); участі громадськості у підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів (ст. 8).

Ратифікація Україною міжнародних договорів свідчить про її бажання розвивати демократію з забезпеченням міжнародно-правових стандартів у питаннях участі громадськості в управлінні державними справами.

У найбільш відкритому режимі функціонують органи місцевого самоврядування, так як за своєю природою вони є місцевими органами представницької влади.

Діяльність органів місцевого самоврядування регламентують Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.

№280/97-ВР, Закон України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. №93-IV.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює повноваження щодо забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян (ст.38). Робота зі зверненнями громадян ведеться відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян». Однак, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» запроваджуються й інші форми, за допомогою яких громадяни можуть реалізувати своє право на участь у роботі органів місцевого самоврядування.

Так, ст. 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» запроваджується інститут місцевих ініціатив, відповідно до якого: «члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування». Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питань, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, внесеному представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» запроваджує інститут громадських слухань. Територіальна громада має право проводити громадські слухання, тобто зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування. Встановлено, що громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік. Пропозиції, що вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

Громадські слухання є (серед інших форм прямої демократії – загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив, місцевих референдумів) чи не найактивнішою формою контролю громадян над місцевою владою, гарантованою Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Стаття 4. Основні принципи місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:

1. Народовладдя
2. Законності
3. Гласності
4. Колегіальності
5. Поєднання місцевих і державних інтересів
6. Виборності

7. Правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб

8. державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування 9 судового захисту прав місцевого самоврядування.

Стаття 9. Місцеві ініціативи.

1. Члени територіальної громади мають право ініціювати розгляд у раді (в порядку місцевої ініціативи) будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування.

2. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

3. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи.

4. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Стаття 13. Громадські слухання.

1. Територіальна громада має право проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування.

2. Громадські слухання проводяться не рідше одного разу на рік.

3. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування.

4. Порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади.

11 липня 2001 р. було ухвалено Закон України «Про органи самоорганізації населення».

Відповідно до ст.3 цього Закону орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Основним завданням органів самоорганізації населення є:

1. Створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;



2. Задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг;

3. Участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Ст. 14 Закону визначає наступні повноваження органів самоорганізації населення:

1. Право представляти разом з депутатами інтереси жителів будинку, вулиці, мікрорайону, села, селища, міста у відповідній місцевій раді та її органах, місцевих органах виконавчої влади;

2. Внести у встановленому порядку пропозиції до проектів місцевих програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та проектів місцевих бюджетів;

3. Розглядати звернення громадян, вести прийом громадян;

4. Сприяти депутатам відповідних місцевих рад в організації їх зустрічей з виборцями, прийому громадян і проведені іншої роботи у виборчих округах;

5. Інформувати громадян про діяльність органу самоорганізації населення, організувати обговорення проектів його рішень з найважливіших питань.

Члени органу самоорганізації населення також мають право брати участь у засіданнях відповідних місцевих рад та їх виконавчих органів, що стосуються їх діяльності, а також при розгляді питань, ініційованих органом самоорганізації населення, з правом дорадчого голосу (ст. 27).

На законодавчому рівні форми спілкування органів державної влади і місцевого самоврядування намагаються все більш чіткіше регламентувати. Це стосується, зокрема, звернень громадян. Закон України «Про звернення громадян» було ухвалено в 1996 р. [3].

Цей Закон регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки у роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів.

Закон забезпечує громадянам України можливості для участі в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів та відновлення їх у разі порушення.

Але, щодо розгляду звернення громадян необхідно пам'ятати, що далеко не всі громадяни використовують своє право. Як правило, ним користуються найактивніші члени громади і не завжди ті, що потребують допомоги, або мають вплив на громаду.

Ст.69 Конституції України визначає форми народного волевиявлення, до яких належить референдум, як форма прямої демократії, що доповнює представницьку демократію у сучасному світі.

Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» був прийнятий Верховною Радою України у 1991 р. Головною метою цього закону є забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні державними та місцевими справами в Україні.

Відповідно до ст.1 визначено, що «Референдум - це спосіб прийняття громадянами України шляхом голосування законів України, інших рішень з важливих питань загальнодержавного і місцевого значення». Відповідно до Конституції України проводяться всеукраїнські референдуми, референдуми Республіки Крим та місцеві (в межах адміністративно-територіальних одиниць) референдуми.

Закони, інші рішення, прийняті всеукраїнським референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до законодавчих актів Верховної Ради України, Верховної Ради Республіки Крим, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, вищих виконавчих і розпорядчих органів державної влади Республіки Крим тощо.

Рішення, прийняті місцевим референдумом, мають вищу юридичну силу по відношенню до рішень Рад народних депутатів, на території яких він проводиться.

Законом чітко регулюються питання, що виносяться на всеукраїнський (ст.5) та місцевий референдуми (ст.6).

Сучасне законодавство чіткіше визначає механізми співпраці громадян з органами влади. Наприклад, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» одним із принципів державної регуляторної політики (ст.4) визначає збалансованість, тобто забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави. А також прозорість та врахування громадської думки, що відповідно до закону є відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Ст. 6 розглядає права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики. Так, громадяни мають право:

1. Подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;

2. У випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;

3. Подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

4. Бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

5. Самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;

6. Одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

У листопаді 2005 р. Президент України В.Ющенко підписав Указ «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (№1276/2005) з метою налагодження ефективних механізмів партнерства держави з інститутами громадянського суспільства. Передбачається, що цей документ допоможе вдосконаленню діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування і забезпечить її прозорість та відкритість:

1. Підтримати ініціативу громадськості щодо створення системи постійного діалогу та взаємодії інститутів громадянського суспільства і органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

2. Запровадити практику проведення щорічних Президентських слухань як постійно діючого механізму громадських консультацій, оцінки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, приурочивши перші Президентські слухання у 2005 році до річниці початку революційних подій у місті Києві в листопаді 2004 року. Запропонувати інститутам громадянського суспільства в ході підготовки та проведення щорічних Президентських слухань оприлюднювати Національні доповіді зі стратегічно важливих питань соціально-економічного розвитку держави і громадянського суспільства, налагодження партнерства між державою та суспільством, зміцнення засад демократії в Україні, боротьби з корупцією, забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів державної влади.

3. Утворити при Президентові України Стратегічну раду з розвитку державної політики (далі - Стратегічна рада) як консультативно-дорадчий орган для визначення стратегічних напрямів розвитку держави, сприяння підготовці Національних доповідей та організації Президентських слухань.

Окрім названих документів Кабінетом міністрів України розроблено «Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики» (затверджено постановою КМУ №1378 від 15 жовтня 2004 р.); Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства (схвалено розпорядженням КМУ 21 листопада 2007р.); «Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» (затверджено постановою КМУ №976 від 5 листопада 2008 р.)

### **7.3. Консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики**

Консультації з громадськістю проводяться відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів.

Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі.

Консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя.

Органи виконавчої влади щороку складають орієнтовний план проведення консультацій з громадськістю (далі - орієнтовний план) з урахуванням основних завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, Державною програмою економічного і соціального розвитку України, планом законопроектних робіт та іншими документами, а також результатів проведення попередніх консультацій з громадськістю.

Орієнтовний план складається з урахуванням пропозицій громадських рад, утворених при міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністраціях (далі - громадська рада).

Орієнтовний план затверджується до початку року, оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб.

Під час проведення консультацій з громадськістю орган виконавчої влади подає громадській раді проекти відповідних нормативно-правових актів та інформаційно-аналітичні матеріали до них.

До участі у проведенні консультацій з громадськістю залучаються в установленому порядку органи місцевого самоврядування.

Органи виконавчої влади під час проведення консультацій з громадськістю взаємодіють із засобами масової інформації, надають їм необхідні інформаційно-аналітичні матеріали.

Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма)

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо:

- проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;

- проектів регуляторних актів;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;
- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Публічне громадське обговорення організовує і проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради у такому порядку:

- визначає питання, яке буде винесене на обговорення;
- приймає рішення про проведення обговорення;
- розробляє план заходів з організації та проведення обговорення (у разі потреби);
- вживає заходів для забезпечення репрезентативності соціальних груп населення, а також суб'єктів господарювання, інститутів громадянського суспільства, органів місцевого самоврядування та інших заінтересованих суб'єктів (далі - заінтересовані сторони);

- оприлюднює в обов'язковому порядку інформацію про проведення обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб;
- збирає та аналізує інформацію про оцінку громадськістю ефективності запропонованого органом виконавчої влади шляху вирішення питання;
- формує експертні пропозиції щодо альтернативного вирішення питання;
- забезпечує врахування результатів обговорення під час прийняття остаточного рішення;
- проводить аналіз результатів обговорення у разі прийняття рішення, що стосується різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- оприлюднює результати обговорення на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб.

Для організаційного забезпечення проведення публічного громадського обговорення орган виконавчої влади може утворювати робочу групу.

В інформаційному повідомленні про проведення публічного громадського обговорення зазначаються:

- найменування органу виконавчої влади, який проводить обговорення;
- питання або назва проекту акта, винесеного на обговорення;
- варіанти вирішення питання;
- соціальні групи населення та заінтересовані сторони, на які поширюватиметься дія прийнятого рішення;
- можливі наслідки проведення в життя кожного альтернативного рішення для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- відомості про строк, місце, час заходів, порядок обговорення, акредитації представників засобів масової інформації, реєстрації учасників;
- спосіб забезпечення участі в обговоренні представників визначених соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- адреса, строк і форма подання письмових пропозицій та зауважень;
- адреса і номер телефону, за якими надаються консультації з питання, що винесено на публічне громадське обговорення;
- прізвище, ім'я відповідальної особи органу виконавчої влади;
- строк і спосіб оприлюднення результатів обговорення.

Для проведення публічного громадського обговорення шляхом електронних консультацій з громадськістю використовується урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада», офіційні веб-сайти органів виконавчої влади.

Орган виконавчої влади для проведення електронних консультацій з громадськістю розміщує на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада» та на своєму офіційному веб-сайті:

- інформаційне повідомлення про проведення публічного громадського обговорення;
- текст проекту акта, винесеного на обговорення;
- електронну адресу для надсилання пропозицій та зауважень і номер телефону, за яким надаються консультації з питання, що винесено на публічне громадське обговорення.

Тексти проектів регуляторних актів оприлюднюються відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» ( 1160-15 ).

Публічне громадське обговорення розпочинається з дня оприлюднення інформаційного повідомлення про його проведення.

Строк проведення публічного громадського обговорення визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як один місяць.

Пропозиції та зауваження подаються в усній та письмовій формі, надсилаються електронною поштою на адресу відповідальної особи органу виконавчої влади, на урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» та офіційні веб-сайти органів виконавчої влади.

Пропозиції та зауваження, що надходять на урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» та офіційні веб-сайти органів виконавчої влади, оприлюднюються на цих веб-сайтах протягом п'яти робочих днів після їх надходження.

Усні пропозиції та зауваження, у тому числі висловлені по телефону, фіксуються з обов'язковим зазначенням прізвища, імені та по батькові громадянина, його поштової адреси.

Інститути громадянського суспільства, наукові та експертні організації, інші юридичні особи подають пропозиції і зауваження у письмовій формі із зазначенням свого найменування та місцезнаходження.

Анонімні пропозиції не реєструються і не розглядаються.

Під час проведення конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю ведеться протокол, у якому фіксуються висловлені пропозиції і зауваження.

Текст протоколу оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади протягом двох тижнів.

Пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, вивчаються та аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців.

За результатами публічного громадського обговорення органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається:

- найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення;
- зміст питання або назва проекту акта, що виносилися на обговорення;
- інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні;
- інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення;
- інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень;
- інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення.

Результати публічного громадського обговорення в обов'язковому порядку орган виконавчої влади доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб не пізніше, ніж через два тижні після його закінчення.

Вивчення громадської думки здійснюється шляхом:

- проведення соціологічних досліджень та спостережень (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокус-групи тощо);
- створення телефонних "гарячих ліній", проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін;
- опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки.

Вивчення громадської думки організовує і проводить орган виконавчої влади із залученням громадської ради у такому порядку:

- визначає:
- потребу у вивченні громадської думки з окремого питання;
- питання, з яких проводиться вивчення громадської думки, альтернативних пропозицій щодо їх вирішення;
- строк, форми і методи вивчення громадської думки;
- на конкурсній основі дослідницькі організації, фахівців, експертів, громадські організації, які проводитимуть вивчення громадської думки;
- ступінь репрезентативності соціальних груп населення та заінтересованих сторін, які досліджуються;
- отримує підсумкову інформацію про результати вивчення громадської думки;
- узагальнює громадську думку щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки;



- забезпечує врахування громадської думки під час прийняття органом виконавчої влади остаточного рішення з питань, що потребували вивчення громадської думки;

- оприлюднює в обов'язковому порядку на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади та в інший прийнятний спосіб результати вивчення громадської думки.

У звіті про результати вивчення громадської думки зазначається:

- найменування органу виконавчої влади, який організував вивчення громадської думки (вивчав громадську думку);

- найменування адміністративно-територіальної одиниці у разі вивчення громадської думки на окремій території;

- соціальні групи населення та заінтересовані сторони, вивчення думки яких проводилося;

- тема та питання, з яких проводилося вивчення громадської думки;

- методи, що застосовувалися для вивчення громадської думки;

- ступінь допустимого відхилення від обраної моделі дослідження;

- інформація про осіб, що проводили вивчення громадської думки;

- узагальнення громадської думки щодо запропонованого вирішення питань, що потребували вивчення громадської думки та її врахування під час прийняття органом виконавчої влади остаточного рішення;

- обґрунтування прийнятого рішення у разі неврахування громадської думки.

Для організації вивчення громадської думки з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації орган виконавчої влади може відповідно до законодавства укладати договори з дослідницькими організаціями, фахівцями, експертами, інститутами громадянського суспільства про проведення на умовах відкритого конкурсу фахових, наукових соціологічних досліджень, спостережень, експрес-аналізу пропозицій різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін.

#### **7.4. Гарантії залучення громадян до процесів регуляторної діяльності держави**

Для вирішення питань надмірної регуляції суспільного життя, Уряд має враховувати думку громадян. З цією метою Верховною Радою було прийнято Закон України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності", в якому знайшов відображення механізм участі громадян у процесах дерегуляції, врахування думки підприємців, представників громадських організацій, профспілок, науковців.

Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності - це державна політика, спрямована на: у удосконалення правового регулювання господарських та адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади і суб'єктами господарювання; у недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів; у зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання; у усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи відповідно до статті 6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» мають право:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;
- брати участь у розробленні проектів регуляторних актів;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів;
- брати участь в обговоренні питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- аналізувати результати реалізації регуляторних актів;
- прогнозувати результати реалізації проектів регуляторних актів;
- пропонувати перегляд регуляторних актів;
- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

На етапі підготовки та обговорення проекту. Важливою державною гарантією залучення громадян до процесів регуляторної діяльності держави є зобов'язання регуляторного органу оприлюднювати для ознайомлення громадян не лише прийняті регуляторні акти, а також їх проекти (стаття 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»). Це дає можливість провести суспільну та наукову експертизу запропонованих рішень і унеможливає прийняття рішень, що можуть зашкодити інтересам держави та суб'єктів господарської діяльності.

Регуляторні акти, проекти яких не були оприлюднені у спосіб, передбачений Законом, не є чинними. Законодавство передбачає гарантію оприлюднення проектів регуляторних актів. Так, якщо проект регуляторного акта не був оприлюднений, то сам регуляторний акт не може бути прийнятим або схваленим (стаття 25 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»).

Гарантією широкої участі громадян в обговоренні проектів регуляторних актів є встановлення державою тривалого строку розгляду таких проектів, який не дає можливості органам влади прийняти регуляторний акт поспіхом.

При цьому враховано, що дискусія щодо положень регуляторних актів, доцільності їх введення, фінансового обґрунтування та забезпечення контролю в середині об'єднань громадян та серед науковців не проводиться швидко. Саме тому встановлено такий порядок обговорення проектів регуляторних актів, щоб дати можливість фахівцям осмислити майбутнє рішення, провести відповідний аналіз, збір матеріалу, обговорити варіанти вирішення питань, підготувати прогноз результатів.

### **7.5. Звернення громадян**

Відповідно до ст.40 Конституції України усі мають право направляти індивідуальні, чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Звернення громадян як правове явище має багатофункціональний характер - це і забезпечення права громадян України на участь в управлінні державними і громадськими справами, це і зворотній зв'язок на діяльність органів публічної влади, це і форма захисту прав і свобод громадянина, це і забезпечення прозорості діяльності органу самоврядування.

Правовою основою для листування взаємовідносин громадянина і органу самоврядування є Закони України «Про звернення громадян», «Про інформацію», Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997р. №348 «Про затвердження Інструкції діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації».

Відповідно до ст.3 Закону України «Про звернення громадян» зверненнями громадян є викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Окремо наведемо характеристики кожного виду звернень, що розглядаються у сфері місцевого самоврядування.

Пропозиція (зауваження) - це звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органу місцевого самоврядування, депутатів ради, посадових осіб органів самоврядування, що поширюють свою компетенцію на територію громади, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і відповідно громадського життя відповідно до компетенції органу, соціально-культурної та інших сфер діяльності громади.

Заява (клопотання) - це звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ; організацій комунальної форм власності, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності.

Клопотання - письмове звернення до органу місцевого самоврядування чи підприємства, установи, організації комунальної форм власності з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо.

Скарга - це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності, посадових осіб.

Звернення може бути усним чи письмовим.

Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні "гарячі лінії" та записується (реєструється) посадовою особою.

Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до чинного законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення).

Громадянами України, а також особами, які не є громадянами України і законно знаходяться на її території (якщо інше не передбачено міжнародними договорами).

Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне).

При поданні звернення відповідно до ст.5 Закону «Про звернення громадян» мають бути дотримані такі-вимоги:

а) вимоги до адресування: звернення адресуються органам державної влади і місцевого самоврядування, посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань;

б) вимоги до форми: у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви карги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається.

Звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження;

3) вимоги до мови звернення: громадяни мають право звертатися до органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності, посадових осіб українською мовою чи іншою мовою, прийнятною для сторін.

### **Контрольні питання**

1. Нормативно-правове забезпечення участі громадян в державних справах;
2. Сторичні умови формування сучасної системи участі громадян в публічній політиці;
3. Способи залучення громадян в прийнятті політичних рішень.
4. Ким може бути подане звернення та які вимоги до нього.
5. З яких питань в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення

### **Література**

1. Діяльність органів місцевого самоврядування в місті : монографія / О. М. Коваль, В. Є. Воротін, В. В. Мамонова та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2009. –159 с. – (Бібліотека міського голови).
2. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47.
3. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.
4. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами С.В. Злобін, С.О. Майданевич, Н.В. Окша, Д.В. Войтенко; Заг. ред. Н.К. Дніпренко. - Вінниця: ТОВ "Консоль", 2006. - 64 с.
5. Новіков В.Д., Мицак Б.Н. До питання захисту прав та законних інтересів громадян [Електронний ресурс] / В.Д. Новіков, Б.Н. Мицак // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права: зб. наук. пр. / Львів. ун-т бізнесу та права. – Львів, 2011. – Режим доступу: [http://irbis-nbuv.gov.ua/Nzlubp\\_2011\\_6\\_37.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/Nzlubp_2011_6_37.pdf)
6. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. - Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. - 200 с.
7. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. - 340 с.

8. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.

## **ТЕМА 8. ДЕМОКРАТІЯ І ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА**

### **8.1. Сутність демократії в державному управлінні**

### **8.2. Порівняльна характеристика систем управління**

### **8.3. Бюрократичний та демократичний принципи організації державної політики**

### **8.4. Публічна політика як дієвий механізм демократизації суспільства**

### **8.5. Становлення в Україні публічної політики з застосуванням демократичних принципів**

### **8.1. Сутність демократії в державному управлінні**

Демократія – це певний порядок суспільних відносин, який визначає відносини держави, влади і громадянина, його правове становище у суспільстві, порядок, заснований на загально визнаному комплексі цінностей й ідеалів конкретного суспільного устрою та панівного світогляду. Історичний час довів, що політична демократія тісно взаємодіє з ринковими відносинами, що сприяє розвитку як одного, так і другого суспільного явища.

Демократія стала практичною дійсністю насамперед у країнах Західної Європи та США. Водночас, «чистої» демократії дійсно не існує. І справа тут не в її класовій чи позакласовій природі, а в соціальному призначенні, в її залежності від стану суспільних відносин, від політичної, економічної та культурної зрілості суспільства. Тому вона не може бути нейтральною структурою суспільства, і рівень розвиненості демократії визначається ступенем фактичного здійснення народовладдя. Мірилом реального демократизму може бути не просто абстрактна «свобода для всіх», формальна рівність, а жива й безпосередня участь усього народу в здійсненні народовладдя.

Демократизм суспільства передусім характеризується відносинами між державою і громадянином. Інститути демократії є формою організації й здійснення влади та управління. Звичайно, йдеться про демократично організоване суспільство. За умов деспотії, тиранії, автократії також відбуваються управлінські процеси, але в крайній формі примусу і насилля, за відсутності справді демократичних інститутів.

Характер і зміст соціального управління як елементу суспільних відносин залежить від їх сутності. У свою чергу, і демократія як суспільне явище за своїм походженням, завданнями, змістом і формою матеріалізації визначається соціально-економічним ладом суспільства, природою влади, соціальною структурою суспільства, співвідношенням суспільних сил. «Матеріальний» зміст управління як соціальної функції виявляється насамперед в організуючій діяльності, де демократія є однією з можливих форм цієї діяльності.

Демократія за своєю природою – органічно властива суспільству форма організації та здійснення влади й управління – як організуючого процесу реалізації влади. Якою мірою зміст і форми соціальних процесів залежать від матеріальних умов життя суспільства, від рівня матеріально-технічної й духовної культури, зрілості суспільства, такою самою мірою ці об'єктивні чинники визначають зрілість демократії й ефективність управління, їхню взаємообумовленість, співвідношення й взаємодію, що неминуче виявляється в діяльності соціальних інститутів, у методах і засобах досягнення соціальних цілей.

Проблема зв'язку демократії й управління особливо актуальна тепер, коли закладаються підвалини української демократичної, соціальної, правової держави і громадянського суспільства, вдосконалюється державне управління і його реалізація на демократичних засадах. Стрижнем нової парадигми сучасного державного управління виступає людина. Задоволення зростаючих потреб кожної людини – соціальна обумовленість державного управління. Лише за цієї умови громадяни України можуть бути активними учасниками перетворювальних процесів, які відбуваються в суспільстві, й господарями власної долі.

**Управління і демократія** – динамічні за своєю соціальною природою і призначенням явища. Чим вищі якість та ефективність управління, тим вищий ступінь матеріалізації демократії, і, своєю чергою, чим досконаліші демократичні інститути суспільства, тим ефективніше державне управління впливає на соціальні процеси. Це співвідношення загострюється в перехідні періоди суспільного розвитку, коли різко зростає ціна помилкових і не-ефективних рішень. Проблема ефективності управління все більше пов'язується громадською свідомістю з перспективами матеріального буття, правового становища людини в суспільстві, а в кінцевому висліді – з правомірністю існуючих державних структур і суспільного ладу. Отже, соціальна життєдіяльність суспільства залежить від досконалості й ефективності всіх його інституціональних структур.

Ступінь розвитку демократії дедалі більшою мірою стає умовою ефективного управління, а останнє, в свою чергу, є гарантом стабільності демократичного політичного режиму суспільства, розширення і поглиблення конституційних основ демократизму в організації та діяльності апарату державного управління. Надії суспільства на поліпшення умов життя переважної більшості населення можуть бути здійснені лише за високого ступеня ефективності державного управління, що діє в конституційно-правових рамках демократії.

Демократизм держави визначається не тільки тим, що народ має доступ до управління нею, а й тим, що в суспільстві панує верховенство права, якому підпорядковується як влада держави, так і влада народу.

Співвідношення *демократії й права* є кардинальною, але малодослідженою проблемою державного будівництва. При цьому діапазон наукового



підходу широкий – від позитивного до протиставлення цих суспільних категорій. Це пояснюється, певною мірою, різним тлумаченням природи і соціального призначення демократії й права.

У демократичній правовій державі, де найповніше втілюється принцип народовладдя, демократія і право виступають в органічному поєднанні, оскільки їхня природа, соціальне призначення походять з одного первинного джерела – народовладдя. Демократія і право, що виникли за цих умов, не зливаються, хоча й перебувають в органічній взаємодії, а матеріалізуються у відносно самостійні категорії. Право виступає як загальний вияв державної волі, як самоствердження народовладдя, якщо воно встановилося як його законодавча воля, як віддзеркалення принципів і вимог народної правосвідомості, а демократія – форма організації та існування державної влади – до певної міри як змістове начало та організаційно-структурна форма реалізації права.

Владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється, зберігаючи, проте, свою принципову природу (мається на увазі природа влади, оскільки її виток є державна воля), але не є вже його головною і визначальною рисою. Виконання загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владнорегулюючих і примусових заходів державного управління, однак вони не є переважним змістом цієї діяльності. Заходи заохочення, стимулювання, переконання, формування громадської думки й свідомості, почуття відповідальності та обов'язку значною мірою характеризують **рівень демократичності державного управління**.

На жаль, в ході соціально-економічного реформування в нашій країні спостерігається суперечливий процес: держава то посилювала свою присутність в економічній сфері й активно впливала на хід економічних реформ, то фактично самоусувалася або різко знижувала свій вплив на економічне реформування, що посилювало хаотичність його проведення. Світовий досвід свідчить, що для досягнення економічної стабілізації й дальшого розвитку економіки необхідно забезпечити безумовний пріоритет державного регулювання над стихійними ринковими саморегулюючими процесами, які часто призводять до руйнівних наслідків. Посилює кризу економіки незавершеність формування інститутів власності як приватної, так і державної, незадовільне управління державною власністю. Адміністрування з боку виконавських структур є, а чіткого управління немає.

## **8.2. Порівняльна характеристика систем управління**

**Бюрократія** — від французького *bureaucratie*, буквально — панування канцелярії або від *bureau* — бюро, канцелярія і грецького *kratos* — влада, тобто вищі урядовці, службовці середніх ланок державного апарату, чиновники. Специфічні особливості роботи органів влади

(бюрократії) багато в чому об'єктивні — розростання й ускладнення функцій (звідси і розширення кадрів управління й контролю), володіння технікою адміністративної роботи, володіння інформацією і документацією, можливість готувати, складати та інтерпретувати державні рішення і акти, листуватися з населенням, відповідати на його запити.

Поняття «бюрократія» вживається в таких значеннях:

– соціальний організм, результат соціальних антагонізмів, протиріч, конфліктів і матеріалізація як організаційно-управлінського, так і політичного відчуження;

– система управління, що здійснюється за допомогою відокремленого від суспільства апарату влади, який стоїть над суспільством, має специфічні функції і привілеї;

– прошарок людей, пов'язаних із цією системою.

Бюрократія органічно пов'язана з економічними відносинами, політичними структурами та ідеологічними формами свідомості на будь-якому етапі суспільного розвитку. Система понять «бюрократичні відносини» — «державний (політичний) формалізм» — «політичний розум» дає змогу охарактеризувати соціальну природу бюрократії в її цілісності й різноманітності.

**Аналіз бюрократії** не зводиться до емпіричного описання управлінської, політичної та ідеологічної сфер суспільства і не є розділом теорії і практики державного права. Категоріальний апарат теорії бюрократії є засобом боротьби на практиці та в теорії з повсякденними і рафінованими формами проявлення політичних ілюзій. Дослідження соціальних інтересів має ключове значення для пізнання цих ілюзій, що існують у предметних і вербальних формах.

**Бюрократичні відносини** обумовлені соціально та економічно, вони не залежать від інтересів, свідомості й волі індивідів і є формою виявлення антагонізмів, протиріч і конфліктів між державою і суспільством, владою і громадянами. Ці протиріччя і конфлікти ніколи не будуть адекватно відтворені державними чиновниками, оскільки вони включені до певної системи практичних і пізнавальних відносин самої влади.

Існування даних протиріч у державній системі досліджують раціональні, нігілістські, «азіатська» і сучасна концепції бюрократії. Розглянемо ці концепції.

**Раціональні концепції бюрократії.** На початку ХХ ст. видатний німецький соціолог М. Вебер розробив концепцію бюрократії як основної організації сучасного типу, що прийшла на зміну організації традиційної і патримоніальної (патріархальної). Бюрократична організація прийшла на зміну системи патріархату, середньовічної адміністрації, за якої звичайній пересічній людині без грошей і зв'язків домогтися справедливості було практично неможливо. Виникнення бюрократичної структури, згідно з теорією М. Вебера, пов'язано з проявами приватногосподарської діяльності,

з необхідністю існування посередника між виробниками і засобами виробництва.

В ідеалі бюрократії притаманні ведення технічних справ компетентними і безпристрасними виконавцями відповідно до закону і процедури, упорядковане діловодство, незалежність від суб'єктивних впливів. Словом, в умовах організації сучасного типу існує держава загальнообов'язкових регламентованих процедур, виконання яких не залежить від того, хто саме і стосовно кого їх виконує. Усі рівні перед єдиним порядком. Уніфікація стає гарантією проти недоліків конкретних людей і можливих зловживань. Такою є концепція раціональної бюрократії за М. Вебером.

Основні характеристики бюрократії, сформульовані М. Вебером, такі:

а) компетентність кожного бюрократичного рівня чітко регламентована, тобто зафіксована нормативно;

б) ієрархія організації бюрократичної структури засновується на твердо встановлених принципах посадової субординації;

в) уся формальна внутрішня організаційна діяльність (поширення інформації, прийняття рішень, підготовка наказів і директив тощо) здійснюється у формі письмових документів, що підлягають подальшому збереженню;

г) усі посадові особи повинні бути гарними фахівцям у сфері адміністрування, тобто бути компетентними не тільки у сфері своїх професійних посадових обов'язків (наприклад, обов'язків юриста, економіста, інженера, військового), але також і у галузі норм, правил і процедур діяльності бюрократичної організації в цілому (бюрократичній діяльності).

При цьому основний «організаційний імператив» бюрократичної структури такий: кожна організація повинна спочатку задовольнити власні потреби, перш ніж почне задовольняти потреби, для задоволення яких вона створена.

В іншому випадку М. Вебер визначає бюрократію як організацію з пірамідною структурою влади, що використовує силу дії універсальних і безособових правил, щоб підтримати цю структуру, яка приділяє головну увагу недискреційним аспектам управління.

Зрозуміло, М. Вебер не прагнув у своїх визначеннях перелічити всі риси бюрократії як соціального явища. Будучи, крім усього іншого, і найбільшим методологом науки, він прекрасно розумів ілюзорність будь-якої претензії на універсальність визначень і вів аналіз на рівні так званих ідеальних типів (веберське розуміння), виділяв інваріантні, тобто незмінні, стійкі і головні ознаки бюрократії. Утім, її домінанту він зафіксував гранично чітко: бюрократична організація — найраціональніший інституціональний пристрій для вирішення складних завдань управління в

сучасному су-спільстві; основа її раціональності полягає в знеособленості її функціонування, що дає гарантії від свавілля конкретних виконавців.

Водночас життєво необхідно, щоб бюрократія залишалася інструментом державної влади, а не перетворювалася в панівну силу, як це було в СРСР і багатьох державах соціалістичного табору (за М. Вебером — «монократичну бюрократію»).

В американській адміністративній науці ту саму парадигму розвивав наприкінці XIX ст. майбутній президент США В. Вільсон (його головна праця з цієї проблематики — «Вивчення адміністрації»).

Основними посилками теорії В. Вільсона є:

- а) наявність єдиного керуючого центру в будь-якій системі управління як необхідна передумова її ефективності і відповідальності;
- б) структурна подібність усіх сучасних урядів;
- в) відокремлення управління від політики;
- г) професіоналізм службовців;
- д) організаційна ієрархія як умова фінансової та адміністративної ефективності;
- е) наявність гарної адміністрації як необхідна умова модернізації людської цивілізації і досягнення благополуччя.

Як бачимо, М. Вебер і В. Вільсон, йдучи з різних боків, сформували по суті аналогічні концепції. Адже, за М. Вебером, бюрократична організація — це організація, що технічно самоутворилася з усіх мислимих організаційних форм.

Перевагами бюрократичної організації є чіткість, швидкість, компетентність, наступність, субординація, стабільність і, нарешті, знеособлений характер діяльності. Це підносить її значно вище за всі інші види організації.

Бюрократія складається з індивідів, що виконують «раціональні» соціальні дії, спрямовані на досягнення цілей держави. Таким чином, бюрократія — це панування професіоналізму над некомпетентністю, норми над свавіллям, об'єктивності над суб'єктивністю.

Підсумовуючи викладене вище, можна виокремити такі головні «ідеологічні» **постулати раціональних концепцій бюрократії:**

- а) бюрократія однаково ефективно служить будь-якому політичному «хазяїну», але не втручається при цьому в політику;
- б) бюрократія — найкраща з усіх можливих форм організації;
- в) найважливіше достоїнство бюрократії — незалежність від суб'єктивного впливу на прийняття рішень.

Отже, як бачимо, М. Вебер і В. Вільсон сприймали бюрократію позитивно.

**Нігілістські концепції бюрократії.** Принципово протилежного погляду на бюрократію дотримував К. Маркс. Якщо М. Вебер у трактуванні бюрократії виступав як ціннісний нейтральний позитивіст, К. Маркс з його

відкритим ціннісним запереченням універсальної соціальної корисності держави стоїть у своєму ставленні до бюрократії на прямо протилежних позиціях. Тут він повний нігіліст. Бюрократія в його розумінні є абсолютним злом. Навіть звичайний перелік пунктів марксистської критики бюрократії вражає:

- підміна суспільного інтересу приватними інтересами влади і конкретного чиновника, тобто «присвоєння держави» чиновником;
- органічна нездатність бюрократії вирішувати справжні проблеми, відсутність у неї державного розуму;
- перекручене сприйняття дійсності, відрив від неї, упередженість, сваволя, що зростає в міру просування до вершини бюрократичної ієрархії;
- корпоративність, користолюбство цієї ієрархії;
- кар'єризм як спосіб її життя;
- посягання на монопольну компетентність;
- формалізм.

Найбільш інтегральною характеристикою Марксового бачення бюрократії є поширення на неї його знаменитої теорії відчуження. У цілому ж бюрократія, на думку К. Маркса, є організм паразитичний, принципово нездатний бути ні носієм розуму, ні виразником загальних інтересів.

Незважаючи на те, що дана критика ґрунтувалася на аналізі дуже обмеженого матеріалу (діяльність пруської бюрократії першої половини ХІХ ст.), не можна відмовити у глибині і великій узагальнюючій силі поглядів К. Маркса: негативні прояви бюрократії він позначив точно. Його судження (щоправда, різною мірою) можуть бути застосовні до більшості сучасних бюрократій.

Усе-таки, на нашу думку, погляд К. Маркса на проблему містить принциповий дефект. Це — ідеологізована однобічність, обмеженість. Як послідовний антидержавник, К. Маркс, природно, не бачив нічого позитивного й у сучасній йому формі державного управління.

Крім К. Маркса, з критикою бюрократії виступали такі політологи і соціологи, як Л. Мізес, Р. Мертон та інші. Вони вважали, що бюрократія досить швидко стає активним суб'єктом владних відносин, політизується, чиновники використовують бюрократичні методи як самоціль для реалізації приватних інтересів (Р. Мертон); при пануванні бюрократії людина не може вважати себе вільною (Л. Мізес).

Але якщо прийняти такого роду критику за повний аналіз, то залишається незрозумілим, яким чином і чому сучасні буржуазні державні апарати в різних країнах не тільки не «руйнуються під вагою власних злочинів», а й успішно справляються з рішенням важливіших проблем і до того ж користуються у громадян високим авторитетом.

**«Азіатська» концепція бюрократії.** «Азіатська», або «ім-перська», концепція теорії бюрократії набула найповнішого втілення в азіатських

країнах, її можна називати також «східною» і розглядати насамперед на прикладі її класичної форми — бюро- кратії китайської. «Китайська модель», незважаючи на її деякий формальний збіг з моделлю М. Вебера (насамперед система іспитів на право одержання посади і ступінчастість посадової ієрархії), за своїми фундаментальними принципами і цілями проти- лежна їй.

Одним із секретів її унікальної стабільності (протягом 2 тис. років до XIX ст.) було те, що попри всю гігантську роль чиновництва у функціонуванні системи, воно не мало можливості усвідомити себе самостійною політичною силою. Цьому служив принцип «атомізації» бюрократії. Для запобігання, здавалося б, неминучого в подібних випадках процесу утворення бюрократичної корпорації, діяла низка механізмів роз'єднання чиновників та їхніх інтересів.

До механізмів підпорядкування чиновників не бюрократичній структурі влади як такій, не інтересам бюрократичної еліти, а лише милості правителя можна віднести:

- відсутність у чиновників вузької спеціалізації, що робило можливим їхню безболісну взаємозамінність;
- постійний надлишок кандидатів на посаду;
- крайня обмеженість строку службової кар'єри, що позбавляло сенсу створення притаманної для інших бюрократичних си- стем особистої відособленості для просування вгору;
- особиста залежність усіх чиновників від правителя;
- жорстокі заходи щодо небажаних зв'язків у середовищі чиновників;
- фінансова залежність чиновника не від жалування, а від його уміння вижати з підданих максимальну кількість доходів;
- відсутність у чиновників яких-небудь особистих або корпоративних гарантій від необґрунтованого звільнення, пониження на посаді;
- особливо ретельний контроль за потенційно найнебезпечнішою для влади вищою і середньою бюрократією.

Таким чином, азійський тип бюрократії можливий тільки в умовах абсолютистських монархій, східних деспотій, при авторитарних правителях, таких як Й. Сталін. Даний тип бюрократичної організації не сприяє раціональному функціонуванню державного апарату, є абсолютно неприйнятним для демократичних держав.

**Сучасна концепція бюрократії.** Сучасна концепція бюрократії (її ще називають «реалістичною») фактично є зараз пануючою в країнах західної демократії. По суті йдеться про поступове доповнення і модернізацію веберовської моделі.

Конструкція М. Вебера багато в чому стала основою для розвитку адміністративних наук у ХХ ст. Особливо це стосується «формальної» («класичної») теорії, що сконцентрувала зусилля на вивченні організаційних структур, їхньої ієрархії, взаємодії інформаційних потоків, статусу різних рівнів службовців, нормалізації регулювання всіх сторін діяльності організації.

З кінця 20-х рр. ХХ ст. паралельно почала становитися школа людських відносин, яка робила акцент на організації як людській системі, на соціальних і соціально-психологічних аспектах поведінки її членів.

Певний час ці школи розвивалися відносно ізольовано. Згодом процеси їхнього взаємного впливу інтенсифікувалися, і на цій основі виник новий напрям у дослідженні бюрократії.

Проте, натиск або на формально-структурний, або на людський бік організації як і раніше розділяв представників різних шкіл. Веберівська модель стоїть ближче до «формальної» школи. Тому її первісне збагачення, тобто рух у бік того, що називається «реалістичним» трактуванням бюрократії, відбулося насамперед за рахунок включення до моделі суб'єктивного, людського виміру організації, але на першому етапі без принципового переосмислення самої моделі в цілому.

Деякі дослідники історії розвитку адміністративних наук вважають, що необхідність доповнити веберівсько-вільсонівську концепцію раціональної бюрократії, її певна обмеженість були усвідомлені в роки другої світової війни і незабаром після неї. Серйозними кроками в цьому напрямі стали роботи Г. Саймона, П. Блау, М. Крозьє, які з'явилися в 50—60 рр. ХХ ст. Однак з позиції сьогодення видно, що на цьому етапі відбулося лише переформування тієї самої теоретичної конструкції.

Так, якщо М. Вебер представляє ціннісно-нейтральний підхід, то позицію Г. Саймона можна назвати фактично ціннісною, але лише в тому сенсі, що він доповнив теорію формальної організації елементами теорії неформальної організації.

Інший, справді альтернативний підхід почав формуватися лише наприкінці 70-х рр. ХХ ст. зусиллями Д. Вальдо, В. Острома. Виражаючи загальний дух багато в чому революційного для Заходу часу — кінця 60—початку 70-х рр., вони критикували підхід, за яким намагалися представити бюрократію вищою формою організації, що дозволяє якнайкраще вирішувати проблеми сучасної цивілізації.

З'явилися концепції «чуйності» адміністрації, поліцентризму, «плоских структур» тощо. Зрозуміло, що принципи конструкції сучасної організації не могли бути відкинуті ні в серйозній теорії, ні тим більше на практиці.

Відбувся скоріше певний синтез старого і нового підходів, заснований на децентралізації управління, наближення його до людей і їх проблем при

збереженні достоїнств, заснованих на веберівських постулатах формальних підходів до організації.

Без сумніву, концепція М. Вебера є епохальною в адміністративній науці і практиці, вона стала фундаментальною основою управління в індустріальному суспільстві. Але разом з тим, і це неминуче, вона потребує доповнення, збагачення іншими підходами. Отже, відбулася еволюція в науці про управління.

По-перше, на додаток до веберівської моделі організації висувається модель, у рамках якої суб'єктивний фактор виступає вже не як джерело «перешкод», що підлягає зменшенню і в ідеалі усуненню, але як невід'ємний та істотний, а у певному сенсі і головний компонент будь-якої реальної організації. З цим фактором потрібно не боротися (тим більше, що така боротьба в принципі безперспективна і тому безглузда), а прагнути глибше зрозуміти його і, поєднавши з формальними компонентами веберівської моделі, створити єдину всеохоплюючу модель організації. Така модель дає змогу використовувати як об'єктивні, так і суб'єктивні елементи для досягнення більш високого рівня організаційної ефективності.

По-друге, зроблений наступний, ще більш принциповий крок: піддані сумніву домагання представників моделі бюрократичної організації як найкращого для всіх випадків механізму вирішення проблем сучасного суспільства.

Крім даних теорій бюрократії, розроблялися шляхи досягнення найбільшої ефективності бюрократії. Так, С. Біялер (США) зазначав, що найбільше відповідає ідеальним принципам прогресивна бюрократія, коли адміністрація залежить від споживачів і керується їхніми інтересами, тоді вона гнучка, мобільна. Негативними типами, на його думку, є бюрократія, пов'язана з політичним лідером, і корпоративна бюрократія.

Таким чином, реалістичне трактування бюрократії — це підходи, що розвиваються і поєднують основи веберівської теорії з критикою її абсолютизації як універсального зразка. Основа критики двояка — наукова і світоглядна.

Наукова критика ґрунтується насамперед на даних сучасних соціології і психології, що свідчать про величезну роль неформальних зв'язків між людьми, а також їхніх почуттів, орієнтації, настанов, — обставина, недооцінена послідовниками «чистої» веберівської моделі.

Світоглядна критика, з одного боку, заснована на гуманістичних і загальнодемократичних ідеалах, з іншого — багато в чому відтворює нігілістські концепції відчуження людини в системі бюрократичних відносин.

### **8.3. Бюрократичний та демократичний принципи організації державної політики**



Питання бюрократії в системі державного управління в даний час є особливо важливим як в теоретичному, так і в практично-політичному розумінні. Україна переживає глибокі соціальні перетворення. Політика демократизації поглибила розуміння необхідності корінних змін, розширила соціальну базу і набуває суперечливого характеру. Задача боротьби з бюрократизмом передбачає принаймні розуміння самого феномену: бюрократії. А це, в свою чергу, підкреслює надзвичайну актуальність ленінської ідеї про те, що ця боротьба має особливу значимість у переломні моменти, під час переходу від однієї системи управління до іншої, коли потрібно максимум діловитості, швидкості, енергії. Питання боротьби з бюрократизмом стало предметом особливої уваги і в наш час.

Підвищений інтерес до бюрократії, обумовлений тим, що довгий час у вітчизняній науці її розглядали виключно лише з класових позицій. Вважали, що при побудові нового суспільства це явище само по собі зникне. Отже, не враховували те, що феномен бюрократії властивий будь-якому суспільному ладу, охоплює не якийсь один сегмент суспільства, а пронизує всі сфери людського життя. Саме вона породжує парадокси, які виникають в системі соціального управління, сама являючись перетвореною формою влади, індукує утворення перетворених форм систем управління та організації.

Бюрократизм – складна і комплексна наукова проблема, що включає безліч самостійних аспектів. Її успішна розробка вимагає спільних міждисциплінарних, скоординованих зусиль представників різних суспільних наук: істориків і економістів, філософів і соціологів, юристів і психологів.

Практика перших десяти років незалежності переконливо свідчить, що для досягнення будь-якого серйозного обмеження бюрократизму можна, лише спираючись на глибокі наукові дослідження. Тим часом ці питання довгий час знаходилися в числі тих численних животрепетних проблем, які всіляко оминалися, залишалися без належної теоретичної уваги.

У той же час наростання бюрократичних тенденцій у всіх сферах громадського життя обумовлювало інтерес широкої громадськості до цієї проблематики. Дефіцит наукових досліджень прагнуть хоча б частково заповнити засоби масової інформації, в яких тільки побіжно фіксуються факти бюрократизму в діяльності різних управлінських структур. Для наукового дослідження бюрократичних тенденцій перш за все необхідно розглянути етимологію слова «бюрократія». Римським легіонерам за рахунок скарбниці шилися плащі з щільного, грубого сукна, пофарбованого в мужній червоний колір. Поступово латинським словом *burgus* (червоний) стали взагалі іменувати цей тип тканини. У новий час аплікації з подібного ж матеріалу широко використовувалися для прикраси меблів різних видів – більярдних і письмових столів, стільців, ліжок, книжкових шаф тощо. Французькі меблярі винайшли невеликий письмовий столик з модними

тканевими вставками, призначений для дам вищого світу, і придумали для нього більш витончене слівце – *bureau*, у якому солдатська міцність старого терміна *burgus* явно згладжувалася. Згодом становлення абсолютизму, як точно помітив ще А. де Токвіль, повсюдно супроводжувалося бурхливим ростом числа державних канцелярій і їхніх службовців. При Людовіку XIV їхня загальна кількість значно перевищувала число офіцерів, і питома вага канцелярій в управлінні всіма су-спільними справами стрімко росла, часом викликаючи глухе невдоволення в суспільстві. Наслідуючи вищим класам, світ канцелярій став повсюдно використовувати матерчаті покриття столів. У вищого керівництва вони були червоного кольору, у середнього – зеленого, у чорноробів канцелярії – сірого, так що по цій колірній символіці відразу можна було визначити статус службовців. Наприкінці XVIII ст. у середовищі фізіократів до слова «бюро» додали досить уживане грецьке слово «кратія»; так з'явилося слівце «бюрократія», тобто правління, панування канцелярій.

Основні принципи демократії:

1. Суверенітет (народ визнають єдиним джерелом влади).
2. Форма устрою будь-якої організації ґрунтується на умовах рівноправної участі її членів в управлінні та прийнятті рішень більшістю.
3. Визнання принципів свободи, рівності та інших прав людини і громадянина.
4. Періодичні й вільні вибори.
5. Запровадження відповідних процедур та правових гарантій реалізації прав людини в усіх сферах життя суспільства.
6. Контроль з боку суспільства за владою.
7. Участь народу в управлінні державою через своїх представників або безпосередньо.
8. Верховенство права.
9. Поважливе ставлення до закону й порядку.
10. Визнання прав та свобод меншості.
11. Політичний, ідеологічний та економічний плюралізм — право й можливість індивіда чи політичної сили представляти свої інтереси й ідеї в політичному житті та політичному процесі за умови, якщо вони не несуть загрози державному устрою та основам демократії в суспільстві.

Для утвердження демократії необхідна висока політична культура населення.

#### **8.4. Публічна політика як дієвий механізм демократизації суспільства**

Уже сьогодні можемо констатувати збільшення кількості проблем та посилення тиску на діяльність урядових структур з боку суспільства. Уряд зобов'язаний підтримувати функції, які не можуть підтримувати пересічні громадяни (наприклад транспортну систему, судову систему, соціальні

програми, екологічні програми тощо). У міру того, як розширюються та стають більш багатограними потреби суспільства, урядових органів на всіх рівнях владної ієрархії стає все більше, що призводить до розростання бюрократичного апарату. Проблеми публічного управління, що актуалізують публічну політику, доповнюються також факторами, які засвідчують наявність тенденції розвитку нефункціональної демократії, а саме: незадоволення громадян інститутами репрезентативної демократії. Відкритим залишається питання легітимності публічних політичних дій. Легітимність публічних дій у публічній політиці, які не опираються на інститути представницької демократії, є питанням проблемним та дискусійним. Це зумовлено тим, що різні напрями публічної політики формуються на основі перетинів взаємовпливів цілого ряду акторів.

Науковці, проаналізувавши недоліки бюрократичної моделі управління, детально сформулювали бажані й необхідні перетворення, які повинні відбутися для досягнення модернізації влади на центральному й місцевому рівнях. Загалом перетворення всіх рівнів і ланок державного управління базується на десяти головних принципах:

1. Стимулююче управління: регулювати, а не керувати.
2. Управління, зосереджене на інтересах суспільства: уповноважувати, а не служити.
3. Конкуруюче управління: використання конкуренції в системі організації адміністративних послуг.
4. Управління, кероване власною місією: перебудова організацій, що керуються правилами і нормами.
5. Управління, орієнтоване на результат: пріоритетність забезпечення результату, а не адміністративного процесу й самоцільного дотримання встановлених правил.
6. Управління, орієнтоване на споживача: первинними є потреби споживача, а не бюрократії.
7. Добропорядне й дбайливе управління: збереження й примноження благ замість їх марнотратства.
8. Передбачливе управління: профілактика замість терапії.
9. Децентралізоване управління: командна праця замість ієрархічного підпорядкування.
10. Проринкове управління: послідовні зміни на ринкових засадах.

Питання легітимності політики і нових форм легітимації влади є надзвичайно актуальними, водночас проблемними, оскільки нові форми, яких набуває публічна діяльність, роблять легітимність залежною від обставин та результатів публічної діяльності. Постановка питання легітимності передбачає класичне розуміння: правління через народ та правління для народу. На думку деяких учених, при «висхідній легітимації» політичні рішення є легітимними, якщо вони відображають волю народу, спираючись на мандат, отриманий у результаті виборів. У свою чергу,

легітимація системи державної влади досягається через забезпечення участі громадян у виборчому процесі. При легітимації, «зумовленій результатом», рішення вважаються легітимними за умови, якщо вони сприяють колективному добробуту суспільства. Рішення і програми політик є легітимними, якщо вони співвідносяться з принципами демократичної легітимності. Легітимність публічної дії базується в такому випадку на врахуванні/неврахуванні тими, хто приймає рішення, загальних інтересів учасників, тобто здатності знаходити консенсус чи дотримуватися інтересів залучених груп населення шляхом інституційного регулювання соціальних вимог (модель процедурного обговорення Ю.Хабермаса). Коли легітимність публічної дії набуває нормативного характеру, то юридичне регулювання стає основою встановлення легітимності.

Легітимність публічних дій у публічній політиці, які не спираються на інститути представницької демократії, є питанням проблемним та дискусійним. Це зумовлено тим, що різні напрями публічної політики формуються на основі перетинів взаємовпливів цілого ряду акторів. До того ж деякі з них не є ні публічними, ні державними. Французький дослідник проблем публічної політики Патріс Дюран вказує на те, що "вивчення публічних дій приводить до необхідності враховувати розбіжності, а отже, напруження, які можуть виникати між політично інституалізованими територіями і реальними просторами, на яких здійснюється управління публічними процесами, подібно до того, як виникають протиріччя між загальною підтримкою, якою повинна володіти політична влада, для того, щоб діяти, і автономною чи частковою легітимністю, яка впливає з проведення специфічних публічних політик". Відповідно у публічній політиці джерела політичної легітимації можуть залишатися осторонь.

Легітимність публічних дій у публічній політиці, які не спираються на інститути представницької демократії, є питанням проблемним та дискусійним. Це зумовлено тим, що різні напрями публічної політики формуються на основі перетинів взаємовпливів цілого ряду акторів. До того ж деякі з них не є ні публічними, ні державними. Французький дослідник проблем публічної політики Патріс Дюран вказує на те, що "вивчення публічних дій приводить до необхідності враховувати розбіжності, а отже, напруження, які можуть виникати між політично інституалізованими територіями і реальними просторами, на яких здійснюється управління публічними процесами, подібно до того, як виникають протиріччя між загальною підтримкою, якою повинна володіти політична влада, для того, щоб діяти, і автономною чи частковою легітимністю, яка впливає з проведення специфічних публічних політик". Відповідно у публічній політиці джерела політичної легітимації можуть залишатися осторонь.

Отже, проблема легітимності представлення інтересів, проблем, рішень тощо публічної політики не є вирішеною, так само як встановлення легітимності акторів публічної дії. Наприклад, некомерційні організації не є

органами, що обираються, тому їх легітимність не може спиратися на представництво чийхось інтересів. Джерелом їх легітимності стають їх цілі, а також досягнутий результат. Те, що цілі включають необхідність задовольнити реальну потребу чи вирішити реальну проблему суспільства, дає підстави для їх легітимації. Рівень їх легітимності також визначається через їх спроможність ініціювати і реалізовувати зміни в суспільстві. Також одним із критеріїв легітимності є масовість об'єднань, так парасолькові організації автоматично отримують вищий рівень легітимності. Аналіз державного устрою та його управління не може бути відірваним від політичного життя та політичних процесів. Прогнозуючи варіанти більш ефективного розвитку державного управління, потрібно враховувати не лише теоретичні висновки досліджуваної проблеми, а й запропонувати дієві технології взаємовідносин між владою та суспільством. Публічна політика як соціальне явище стала предметом глибокого наукового аналізу, коли стало зрозуміло, що зміна цілей, ресурсів, вимог, акторів впливають на функціонування політичної системи не менше ніж вибори чи зміни до Конституції України. Публічна політика є реальністю політичного життя. Вона має чітко визначені межі дійсності, у якій відбувається формування, "форматування" змісту суспільної проблеми (питання безпеки, безробіття, зовнішні зв'язки).

### **8.5. Становлення в Україні публічної політики з застосуванням демократичних принципів**

Формування засад громадянського суспільства, розбудова правової держави, потреба нейтралізації негативних тенденцій, посилення тиску на діяльність урядових структур із боку суспільства, необхідність формування засад публічної політики в Україні вимагають розуміння складних механізмів публічної діяльності.

Належачи до різних організацій та представляючи іноді протилежні інтереси, численні дійові суб'єкти утворюють комунікативними взаємодіями сфери щодо гармонізації соціальних інтересів. А тому лише конструктивна взаємодія всіх суб'єктів політичного процесу забезпечує публічне вироблення ефективних стратегічних завдань, від вирішення яких залежить майбутнє держави. Перевагою такої публічної реалізації політики є те, що вона сприяє:

- забезпеченню відкритості й прозорості дій органів державної влади та місцевого самоврядування, активізації участі всіх інших суб'єктів політичного процесу у формуванні, виробленні та реалізації політичного курсу;

- налагодженню зворотнього зв'язку з громадськістю, публічного діалогу, партнерських відносин органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, підвищенню ефективності механізму залучення громадськості до розроблення та реалізації державної політики;

– засобам масової інформації в наданні суспільству можливості не лише знайомитися з перебігом подій, з позицією політичних та громадських лідерів, виступати основним каналом передачі інформації, зокрема і політичної, а й бути каналом впливу на суб'єкти публічної політики;

– підтриманню публічності відносин влади та бізнесу;

– співпраці суб'єктів політичного процесу з представниками фахових наукових знань та із незалежними аналітичними центрами, що є невід'ємним елементом демократичної політичної культури.

Особливістю публічної політики є те, що як держава, так і громадянське суспільство, вимушені апелювати до громадян, потребуючи схвалення та суспільної підтримки обраного варіанта рішень та дій. Адже політика реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади. Саме тому, намагаючись досягти підтримки та ефекту мобілізації суспільства, держава використовує сучасні методи формування громадської думки. Водночас публічна політика, регламентована демократичними процедурами, легітимізує громадську думку, створює контрагента в особі громадськості, готового до діалогу. Саме у результаті такого діалогу відбувається легітимація влади. Цінність публічної політики полягає у тому, що вона є необхідною умовою існування сильної демократичної держави та одночасно головним атрибутом розвинутого громадянського суспільства

Одним з інструментів публічної політики є впровадження електронного урядування тощо такої форми організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій, орієнтованих на задоволення потреб громадян.

Впровадження електронного урядування є нагальною потребою у зв'язку із наявністю таких першочергових завдань, як:

– забезпечення якісно нового рівня управління державою та суспільством загалом;

– вдосконалення взаємодії між органами державної влади, бізнесом та громадянами;

– необхідність підвищення: рівня довіри суспільства до влади; якості державних послуг; зниження витрат на утримання державного апарату;

– підвищення активності громадян та бізнесу у формуванні та реалізації політикоадміністративних рішень;

– підвищення конкурентоспроможності національної економіки та міжнародного іміджу України;

– зменшення адміністративного навантаження на організації та громадян, пов'язаного із поданням в органи державної влади необхідної інформації, зниження кількості звернень громадян в органи державної влади для надання послуг і скорочення часу очікування за рахунок підвищення

оперативності взаємодії органів державної влади на основі інформаційно-комунікативних технологій;

– гарантування рівня інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів державної влади, підвищення рівня довіри та взаємодії, скорочення витрат часу на реалізацію людиною і громадянином своїх конституційних прав та обов'язків за рахунок створення нових та модернізації діючих відомчих сайтів у мережі Інтернет.

### **Контрольні питання**

1. Проаналізувати сучасні принципи побудови демократичної держави
2. Розгляньте сучасні риси демократії в Україні.
3. Розгляньте основні демократичні принципи закладені в публічну політику.
4. Охарактеризуйте важливість дотримання демократії у функціонуванні публічної політики

### **Література**

1. Даль Р. О демократии / Р. Даль ; пер. с англ. А. С. Богдановского ; под ред. О. А. Алякринского. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
2. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 324 с.
3. Пірен М.І. Публічна політична діяльність : навч. посібник / М.І. Пірен. – К.: НАДУ, 2009. – 288 с.
4. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. - Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. - 200 с.
5. Політологія: Історія та методологія / за заг. ред. Ф. М. Кирилюка. – Київ : Здоров'я, 2000. – 632 с.
6. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. - 340 с.
7. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пужкал. - К. : НАДУ, 2016. - 192 с. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
8. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.

9. Пугач В.Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві: дис. ... канд. по-літ. наук: 23.00.02 / В.Г. Пугач; Київський нац. торговельно-економічний ун-т. – К., 2006. – 173 с.

10. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства [монографія] / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко / К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.



## **ТЕМА 9. АНАЛІЗ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ**

**9.1. Різноманіття аналітичних підходів до дослідження публічної політики.**

**9.2. Визначення основних категорії аналізу державної політики**

**9.3. Цикл вироблення публічної політики.**

**9.4. Середовище вироблення публічної політики.**

**9.5. Аналіз стейкхолдерів та консультації з громадськістю у виробленні публічної політики.**

**9.6. Основні етапи процесу державної політики.**

**9.7. Компаративний аналіз публічної політики.**

**9.8. Зарубіжний досвід вироблення та реалізації публічної політики.**

**9.1. Різноманіття аналітичних підходів до дослідження публічної політики**

Аналіз державної політики як окрема, хоча ще не самостійна, наука сформувався у середині ХХ століття. Як професійна діяльність аналіз державної політики підкріплюється розвитком відповідних наук про державну політику, формуванням нормативно-правової бази, становленням системи підготовки управлінських кадрів у провідних університетах світу. Як зазначають багато вчених, аналіз державної політики виріс не стільки з політології, скільки з психології, економіки та соціології. Більшість праць з даної проблематики переважно була присвячена проблемі раціоналізації дій уряду (або окремих суб'єктів політичної системи) в процесі вироблення та реалізації політичного курсу в тій чи іншій сфері суспільного життя.

Формування цієї науки розпочалося на початку 60-х років ХХ століття і за двадцять наступних років вона отримала виразне інституційне наповнення. Саме в цей час відбувається підвищення дієвості й результативності систем державного управління розвинених країн внаслідок впровадження нових управлінських технологій, які базувалися на демократичності та прозорості процедур вироблення державно-управлінських рішень. Розвиваючись вже понад п'ятдесят років аналіз політики виробив систематизований комплекс критеріїв, принципів, правил та процедур дослідження й розв'язання суспільних проблем. Цей комплекс набув широкого визнання і серед практиків. На сьогодні аналіз державної політики постає перед нами як наука, навчальна дисципліна і практична діяльність, що зайняла своє місце в системі суспільних наук.

Багатогранність та міждисциплінарність аналізу політики породжує багато питань, на які необхідно шукати відповіді. Для пришвидшення розвитку даного напряму необхідною є уніфікація основних понять і категорій, а також врахування особливостей інституціоналізації та розвитку даного виду аналітичної діяльності в конкретних державах. Тому метою

даної статті є дослідження аналізу політики як суспільного явища, визначення його сутності, функцій, основних характеристик та особливостей, а також місця в системі суспільних наук.

Публічна політика зосереджується на суспільстві і його проблемах. Вона пов'язана з тим, як питання і проблеми визначаються й формулюються і яке місце вони займають у порядку денному політичної діяльності й політичного управління. Це також і дослідження того, як, чому і наскільки ефективно державна влада здійснює заходи чи утримується від них. Дослідження природи, причин і наслідків публічної політики вимагають використання різноманітних підходів й дисциплін. Аналіз політики спрямований на об'єднання й контекстуалізацію моделей і досліджень з тих дисциплін, які орієнтовані на суспільні проблеми й політику.

Канадський дослідник П. Браун розглядає аналіз політики як складову політичного менеджменту, яка покликана суттєво покращувати керівництво. Він визначає сім елементів політичного менеджменту: теоретичні дослідження; застосування теоретичних досліджень, статистик і кількісного моделювання; дослідження політичного оточення, загальні директиви щодо аналізу й прогнозування політики; аналіз політики і політичні поради; менеджмент консультацій і регулювання ключових зв'язків; володіння інформацією; розробка програм, їх впровадження та контроль; виконання й оцінювання одержаних результатів. Аналіз політики розглядається ним як ключова функція ефективного політичного керівництва.

В своїй праці він наводить думку В. Данна, який зазначає, що аналіз політики використовує різноманітні методи досліджень і докази з метою створення й поширення інформації, що може бути використана в конкретній політичній ситуації для розв'язання державних проблем. Дослідник вважає, що основною характеристикою аналізу політики є його систематичність, але робить зауваження, що аналіз політики не є суто раціональним процесом. Автор також говорить, що необхідно відрізнити аналіз політики від політичних порад, які засновані на аналізі і які є процесом значно простішим.

Досліджуючи аналіз політики Б. Гогвуд та Л. Ган зосереджують увагу на таких основних його характеристиках:

- 1) прикладна орієнтація, зосередження на проблемі;
- 2) міждисциплінарний та багатодисциплінарний характер, адже аналіз політики являє собою довільну комбінацію дисциплін (якщо у центрі уваги аналізу перебувають реальні, багатосторонні проблеми, то має бути розроблений інтегрований або міждисциплінарний підхід, який реалізує елементи синергічного типу, запозичені у багатьох наук);
- 3) аналіз політики передбачає планування, чутливе до політичного середовища;
- 4) орієнтація на клієнта

В довіднику з аналізу державної політики під редакцією Ф. Фішера, Дж. Міллера та М. Сідней зазначається про визначальні характеристики аналізу публічної політики, що відрізняють його з поміж інших наук про суспільство, а саме:

1. Проблемно-орієнтований характер. Аналіз державної політики спрямований на вирішення конкретної суспільної проблеми і відкидає вивчення цієї проблеми як певного феномену суспільної дійсності, що може мати закономірний характер. Окрім того, кожна проблема аналізу політики розглядається в певному контексті, який ретельно аналізується дослідником за допомогою певних методів, і на основі цього аналізу надаються рекомендації особам, що приймають рішення.

2. Багатопротифільна та мультиметодологічна основа аналізу публічної політики. Пов'язана безпосередньо зі складністю й багатоаспектністю самих суспільних проблем, які не можуть бути розглянуті виключно в рамках однієї науки, а потребують залучення підходів, концепцій, методів та методик з різних дисциплін.

3. Нормативна та ціннісна орієнтація аналізу публічної політики. Аналіз публічної політики має справу з проблемами, які не можуть бути вирішені лише з огляду на ефективність, існує низка суспільних проблем, які потребують звернення до демократичних цінностей, людської гідності і справедливості. Особливо це стосується процесу обґрунтування тієї чи іншої публічної політики

Г. Лассвелл, ведучи мову про науку предметом якої є державна політика, визначав такі її характерні риси:

- 1) мультиметодність;
- 2) мультидисциплінарність;
- 3) зосередження на проблемі;
- 4) прагнення змалювати контекст процесу здійснення політики, варіанти політики та наслідки політики;
- 5) об'єднання – як мета – знань у всеохоплюючу дисципліну для аналізу варіантів публічного вибору й прийняття рішень, і тим самим допомога у демократизації суспільства

Л. Пал визначає аналіз політики як кваліфіковане застосування інтелекту до суспільних проблем. Деталізуючи його автор зазначає, що аналіз політики є пізнавальною діяльністю, яка передбачає вивчення та осмислення політичних проблем, тобто того як вони визначаються, спрямовуються, розв'язуються і переглядаються. Далі вчений говорить, що аналіз політики є колективною діяльністю, тобто на базовому рівні його можуть здійснювати і окремі особи, але їхня праця увійде до контексту колективного знання, адже аналіз політики дуже багатогранне явище, а проблеми політики є дуже складними, багатоваріантними і передбачають взаємодію багатьох суб'єктів. Окрім того суспільне значення проблем політики теж обумовлює колективність аналізу політики. Аналіз політики

також повинен бути переконливим та максимально об'єктивним, що, в свою чергу, вимагає застосування кваліфікованих знань (професійна майстерність та здоровий глузд). І останньою особливістю аналізу політики Л. Пал називає спрямованість на суспільні проблеми, тобто всі проблеми, з якими має справу аналіз політики мають суспільне значення.

Розглядаючи аналіз політики як науку, Л. Пал зазначає, що його характерною рисою є багатогалузева основа, що охоплює як природничі, так і суспільні науки. Вчений говорить, що політичні експерти та радники застосують свої інтелектуальні знання до суспільних проблем: показують, як спільнота повинна організовуватися і вести свої справи. Природничі науки є частиною аналізу політики стосовно того, що забезпечують даними, які використовуються для розв'язання принципів проблем. Однак аналіз політики набагато більше і безпосередньо пов'язаний з суспільними науками, зокрема з політичною наукою, економікою, історією, соціологією, правознавством, філософією, теорією управління та планування. Проблеми політики – це, перш за все, людські суспільні проблеми.

Маючи багато точок дотику із суспільними науками аналіз політики не збігається з ними. Вирізняє його прикладна орієнтація на чітко локалізовану в просторі і часі суспільну проблему, яку необхідно вирішити з врахуванням чинників зовнішнього й внутрішнього середовища, політичної кон'юнктури, одиничних та суспільних інтересів, а також наявних ресурсів.

Українські вчені зазначають, що передусім аналіз державної політики репрезентується як прикладна дисципліна через використання методик ситуативноаргументованих відповідей на суспільні запити та обговорення, творчий розвиток, критичний підхід і комунікативність інформації, що стосується політики. Одночасно аналіз державної політики виступає як професійна робота стосовно послідовно-систематичного аналітичного процесу, якого постійно потребує суспільний розвиток та здатності кваліфіковано його зробити.

Виходячи з вищезазначеного, можна зробити наступні висновки.

По-перше, аналіз державної політики є відносно молодого наукою, навчальною дисципліною та практичною діяльністю, яка має свій об'єкт і предмет. Об'єктом аналізу державної політики є державна (публічна, суспільна) політика як діяльність органів державної влади з управління та керівництва суспільством на основі єдиних цілей, принципів та методів (здійснення), що передбачає підготовку, законодавче закріплення та впровадження розроблених за участю експертно-аналітичних структур загальнодержавних та регіональних цільових програм (стратегічних планів) у різних сферах суспільного життя з метою вирішення нагальних проблем чи задоволення поточних та стратегічно визначених потреб суспільства. А предметом виступають конкретні проблеми суспільного життя (чітко локалізовані в просторі і часі), що не зачіпають відносин з приводу влади,

але потребують для свого вирішення політичних методів, і вирішуються шляхом вироблення ефективної державної політики.

По-друге, аналіз державної політики безпосередньо пов'язаний з керівництвом і управлінням суспільством, а саме він здійснює експертно-аналітичний супровід цих двох процесів підвищуючи їх ефективність. Тобто, можна сказати, що головним завданням аналізу державної політики є всебічний аналіз проблемної ситуації та сприяння прийняттю обґрунтованого, адекватного та ефективного державно-політичного рішення в тій чи іншій сфері суспільного життя.

По-третє, аналіз державної політики володіє рядом визначальних характеристик:

1) є пізнавальною діяльністю, яка передбачає консолідацію зусиль спеціалістів у різних галузях і спрямована на вирішення суспільних проблем;

2) має прикладну орієнтацію, тобто він спрямований на проблеми, що чітко локалізовані в просторі і часі;

3) ґрунтується на міждисциплінарній (природничі і суспільні науки) та мультиметодній основі, він синтезує здобутки багатьох наук, об'єктом дослідження яких є політика;

4) передбачає планування та проектування, чутливе до політичної кон'юнктури;

5) спрямований на вирішення певної суспільної проблеми, через формування та критичний аналіз альтернативних варіантів рішення і оформлюється як порада або рекомендація особам, що приймають рішення;

6) має велике ціннісне навантаження (політизоване середовище державної політики), адже суспільні проблеми мають багато можливих розв'язків і вибір найкращої альтернативи завжди потребує відповідного ціннісного обґрунтування.

## **9.2. Визначення основних категорії аналізу державної політики**

Інтерес українських науковців до аналізу політики як науки, навчальної дисципліни й сфери професійної діяльності вимагає чіткого й коректного тлумачення понять і дефініцій. Адже конструктивність взаємозв'язку політичних наук (political science) та аналізу державної політики (public policy analysis) багато в чому залежить від чіткості усвідомлення понятійного апарату.

В англійській мові є два еквівалентні поняття щодо україномовного терміна політика: politics і policy. О. Кілієвич, у англо-українському глосарії термінів і понять з аналізу державної політики та економіки, дає наступні визначення цих термінів:

– політика (politics) – це суспільна наука, що вивчає політичні інституції і принципи та поведінку влади. Політику в цьому розумінні досліджують переважно політичні аналітики;

– політика (policy) – це певний курс дій, обраний заради вигідності, зручності тощо. Саме в такому контексті розуміється термін «державна політика» загалом чи її відповідний напрям: зовнішня, внутрішня, економічна, соціальна, культурна тощо. Близькими за змістом (але не синонімами) є терміни «програма» і «стратегія». Відповідно, політика як курс або напрям дій є предметом аналізу політики, який здійснюють аналітики політики.

Термін public вживається як один із варіантів: державна, публічна, громадська, суспільна політика. Тобто, за контекстом і змістовими особливостями для поняття public policy адекватним є «державна політика».

Нагадаємо, що суспільна політика – це напрям дії (або бездії – як пролонгація, продовження діючої політики), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем, ґрунтується на суспільних цінностях і впливає на життя суспільства, і в такому розумінні політика як курс дії (бездії) є предметом дослідження й аналізу політики.

На думку В. Тертички, термін «суспільна політика» – підкреслює, що вона проводиться в суспільстві, для суспільства і в умовах розбудови громадянського суспільства. Отже, зважаючи на утвердження в українській практиці де-факто терміна «державна політика», вважаємо за доцільне рекомендувати його до вживання.

Дефініція «аналіз» у звичному розумінні тлумачиться як розчленування, розкладення. Термін «аналіз» (політики) має свою специфіку, і у необізнаних з проблематикою аналізу державної політики він асоціюється з процедурами аналізу, що передбачають передусім аналітичний розгляд того, що вже фактично відбулося, що вже виконано. Аналіз у контексті розуміння терміна «аналіз державної політики» – це комплекс аналітичних процедур, спрямований насамперед на пораду щодо майбутніх (конкретних) дій. На думку Д.Л. Веймера та Е.Р. Вайнінга, аналіз державної політики – це порада щодо державних рішень (дій), орієнтована на клієнта й базована на суспільних цінностях.

Аналіз політики, як наука про державну політику (policy science), керується такими базовими принципами:

– мультидисциплінарність: ґрунтування на здобутках, дослідженнях і методології суспільних наук з виробленням власних наукових підходів;

– зорієнтованість на вирішення проблем: центром уваги державної політики є розв'язання реальних (конкретних) суспільних проблем;

– нормативність: державна політика має тенденцію до послаблення її нормативності, але вибір напрямку політики здійснюється в межах наукової концепції державної політики і ґрунтується на суспільних цінностях і нормах.

Сучасна наука про державну політику де-факто ділиться на дві окремі сфери:

1) дослідження політики (policy study), що ґрунтується на емпіричному вивченні конкретних суспільних проблем для розуміння й інформування щодо процесу розроблення й впровадження політики. Це сфера інтересів науковців, груп дослідження політики;

2) аналіз політики (policy analysis), як мотивована сфера, що прагне безпосередньо впливати на реальні наслідки політики шляхом проектування політики державних інституцій. Безпосередніми виконавцями аналізу політики є аналітики політики.

Важливим поняттям є середовище суспільної політики. Жодна політика не існує у вакуумі. Політика майже завжди виникає у відповідь на реальні потреби, проте нерідко вона відображає потреби однієї частини населення більшою мірою, ніж іншої його частини. Політика формулюється у певному середовищі, найважливішим тут є:

– соціальне середовище: культурні, етнічні, релігійні та інші звички, соціальну структуру суспільства, очікування, моделі поведінки та способи взаємодії і взаємозв'язку між ними, що їх встановлює кожне суспільство;

– фізичне середовище (physical environment):

– географічні характеристики: клімат, природні ресурси, топографію, архітектуру тощо;

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

– економічне середовище (economic environment): економічна система, зміст та активність економічного життя суспільства, в тому числі характер індустрії та торгівлі, відносна заможність чи бідність регіону, на який поширюється політика, рівень безробіття рівень економічного зростання тощо;

– політичне середовище (political environment): політична система, політичні інститути, владні структури, чинне законодавство, політичні партії, громадські організації, групи спеціальних інтересів, лобізм, переважаюча ідеологія, політична культура, нагальні політичні проблеми даного моменту.

### **9.3. Цикл публічної політики**



Рис.9.1. Цикл публічної політики

Цикл публічної політики має такі фази:

- виникнення проблеми;
- сприйняття приватних і публічних проблем;
- внесення до урядового порядку денного;
- створення альтернативних планів;
- прийняття політичної програми;
- упровадження плану дій;
- оцінювання наслідків публічної політики

Фазу виникнення і сприйняття проблеми визначають як стан, який породжується колективною потребою (відсутністю чи незадоволенням), що виражається прямо або через зовнішні прояви, і для якого знайдено вирішення. Загалом, під проблемою розуміють різницю між теперішнім станом і очікуваним становищем. Втім, велика кількість соціальних проблем не є предметом публічної політики. Перехід від існування проблеми до її політичного опрацювання залежить від «соціальної (пере)будови» цієї проблеми, яка сама по собі пов'язана зі своїм (більш або менш широким) висвітленням (через науковий розгляд, поширення інформації, лобіювання тощо).

У фазі внесення до порядку денного працівники політико-адміністративної системи, які відповідають за прийняття рішень, опрацьовують численні заяви від соціальних груп, і, навіть, від самих публічних служб. Це внесення можна розглядати як механізм відбору проблемних питань публічними діючими особами.



У фазі формулювання політики публічні дійові особи передусім визначають модель причинності, тобто на що більшою чи меншою мірою ці особи впливають, потім формулюється політико-адміністративна програма: вибираються цілі, інструменти та процедури, потрібні для розв'язання проблеми, а також розглядаються механізми відбору та врегулювання.

Фаза впровадження полягає в адаптуванні політичної програми до конкретних ситуацій (розроблення відповідних політико-адміністративних дій). Ця фаза, загалом, набагато складніша, ніж її інтерпретують аналітики публічної політики. Тут ще добираються механізми відбору.

Фазу оцінювання ми розглядаємо як складову публічної політики, спрямовану на визначення результатів і наслідків цієї політики щодо змін у поведінці груп-мішеней (вплив) та в плані розв'язання проблеми (outcomes).

Тоді як концепт дій чи діяльності з упровадження (outputs) визначає кінцеві продукти політико-адміністративних процесів (тобто реальні результати впровадження), impacts (впливи) та outcomes (результати) стосуються реальних наслідків публічної політики у соціальній площині. На цій фазі слід емпірично дослідити, чи правильними є гіпотеза втручання (чи групи-мішені реагують так, як передбачено?) та гіпотеза причинності (чи бачать кінцеві користувачі, що їх становище покращилося?). Для полегшення емпіричного аналізу цих наслідків ми й пропонуємо операційні параметри, які дають змогу визначити і кваліфікувати impacts (впливи) та outcomes (результати) публічної політики.

#### **9.4. Середовище вироблення публічної політики**

Практики та технології суспільної участі у процесі вироблення і реалізації публічної політики ґрунтуються на певних специфічних механізмах, серед яких одним з важливіших виявляється інформаційний механізм, який забезпечує створення та підвищення ефективності каналів зв'язку інститутів громадянського суспільства та органів державної влади, формуючи суспільну думку щодо шляхів вирішення актуальних проблем розвитку суспільства і держави. Дослідники підкреслюють, що параметри публічної політики на рівні інституційного забезпечення процесу її вироблення та реалізації визначаються не тільки основними завданнями, вирішення яких покладено на відповідні інституції (забезпечення узгодженості суспільно значимих інтересів усіх верств населення, інститутів громадянського суспільства, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері вирішення найважливіших проблем суспільного розвитку), але й основними напрямками їх практичного досягнення, зокрема, залучення громадян та громадських об'єднань до вироблення та реалізації державної (публічної) політики, підтримка громадських ініціатив, проведення громадської експертизи законодавчих ініціатив та проектів нормативно-правових актів органів виконавчої влади, здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади

та органів місцевого самоврядування, вироблення рекомендацій органам державної влади у сфері визначення пріоритетів державної підтримки громадянських об'єднань, здійснення інформаційної та методичної підтримки інститутів громадянського суспільства.

На думку Н. Беляєвої, з переходом до постмодерну, інформаційного суспільства масової культури, електронних ЗМІ (особливо телебачення і реклами) публічна сфера обмежується, ТБ та масова інформація позбавляє людину необхідності думати, суспільна думка формується нею маніпулюють. Проте, публічність як сфера вироблення публічної політики, не втрачається, вона переноситься на рівень кожного конкретного державного органу як політичного актора, суб'єкта політики та кожної конкретної проблеми. Внаслідок цього відбувається розмежування публічної сфери, оскільки задля вирішення кожного конкретного питання формується певна публічна аудиторія, яка втрачає зв'язок з цілісністю всієї сфери публічного як такого. Хоча в даному випадку відтворюються певні позитивні моменти, до яких, наприклад, належить уможливлення проведення дискусій з приводу державних питань через опосередковані інструменти (зокрема, газети, журнали), які дозволяють охопити більшу кількість інститутів і суб'єктів громадянського суспільства, що розширює як саму сферу публічного, так і можливості реалізації публічної політики з різноманітних питань суспільного розвитку.

#### **9.5. Аналіз стейкхолдерів та консультації з громадськістю у виробленні публічної політики.**

Важливе значення для суспільної політики має аналіз стейкхолдерів – дослівно це пайовики – всі, хто мають відношення до вирішення питань вироблення політики – і в середині влади, і поза владою, тобто всі, чії позиції варто брати до уваги при аналізі політичної ситуації, тому що вони можуть вплинути на процеси ухвалення і впровадження рішень. Тобто вони мають своєрідний пай у процесах вирішення питання, отже термін може розглядатись як метафора в англійській мові.

Фактично без належного аналізу стейкхолдерів неможливо зробити якісний аналіз політики, оскільки зміна напряму політики (якщо не обрано альтернативу status-quo) є зміна стейкхолдерів (альтернативні стейкхолдери). Аналіз стейкхолдерів передбачає з'ясування поглядів і ставлення зацікавлених груп, лідерів, ЗМІ тощо до проблеми (кого стосуються, зачіпає проблема і хто має важелі впливу на можливі варіанти вирішення/поглиблення проблеми).

Зацікавлені групи – це ті, кого зачіпає проблема або засоби її розв'язання, і хто має можливість впливати на ситуацію, як позитивно, так і негативно.

Тут наголошується лише на недержавних структурах, і таких, на інтереси яких слід зважати. Тут вказуються лише інституційовані групи

(напр., громадські об'єднання підприємців, якщо проблема стосується несприятливого інвестиційного клімату); окремі неінституційовані групи населення (напр., підприємці), повинні згадуватися у попередньому пункті при описі масштабів проблеми (напр., скільки таких підприємців, який відсоток населення вони становлять, яке відношення мають до проблеми).

Зацікавлені організації: установи, що підтримують/ заперечують рішення.

Вказуємо тільки ті органи влади, з позицією яких варто рахуватися. Очевидно, що орган влади – замовник аналізу, в цьому переліку не згадується.

Аналіз політики має бути спрямований на ідентифікацію стейкхолдерів – всіх тих осіб (груп осіб), які мають відношення до процесу політики (як у владі, так і поза органами влади). Тобто всіх, кого зачіпає існування проблеми й можливих шляхів її вирішення (пов'язані із цим затрати, випуск і наслідки реалізації політики). Ці особи є у певному сенсі «пайовиками» процесу політики, тому що вони мають «пай» – з ними потрібно рахуватися в процесі політики.

Стейкхолдери є учасниками процесу політики, центральні фігури в якому – виробники політики, зокрема, особи, що приймають рішення, а також аналітики політики.

При здійсненні аналізу політики варто проводити консультації із двома групами стейкхолдерів – із представниками груп інтересів і зацікавлених органів влади. Групи інтересів – інституційовані групи учасників (можуть ураховуватися формальні й неформальні зв'язки, що поєднують учасників у групи), які мають спільний інтерес у процесі політики. Прикладом є групи бізнесів-інтересів, лобістські групи підприємців; політичні партії й рухи (напр., «зелені», з якими варто рахуватися при реалізації більшості інвестиційних проектів, що впливають на природне середовище). Із представниками груп інтересів необхідно проводити відповідні консультації в процесі політики, особливо, перед прийняттям якихнебудь рішень.

Другу групу стейкхолдерів, із представниками якої варто проводити попередні консультації, складають зацікавлені органи влади – органи, з якими повинні узгоджуватися ті або інші питання, що стосуються даного процесу політики. Коло таких органів влади визначається нормативними документами або експертним шляхом, з урахуванням доцільності.

## **9.6. Основні етапи процесу державної політики**

Світовий досвід свідчить про існування різних *моделей* розробки державної політики.

1. *Модель «зверху – вниз»* передбачає, що державні рішення приймаються на вищих рівнях державного управління, а низові рівні - пасивні виконавці політики.

2. **Модель «знизу – вгору»** передбачає, що формування державної політики починається з низових структур управління при активному залученні громадян, громадських інститутів.

3. **Централізована модель** передбачає, що політика формується та реалізується силами бюрократичного апарату без залучення інститутів громадянського суспільства, без урахування громадської думки.

4. **Демократична модель** передбачає, що при збереженні централізованого управління держава створює умови для активізації діяльності громадян, використовуючи механізми залучення до розробки державної політики громадян і громадських об'єднань.

На практиці для вирішення різних за масштабом і характером проблем застосовуються різні підходи до вирішення проблем, або стилі формування державної політики.

При **перспективному** підході планування і реалізації політики передують аналіз тенденцій та прогнозування розвитку ситуації («робота на випередження»).

При **реагує** підході конкретні дії щодо розробки та реалізації політики починаються після того, як проблема набула певний масштаб.

При **раціональному** підході використовуються економіко-математичні методи і принцип раціональності.

При **антикризовому** підході всі зусилля суб'єктів політики спрямовані на подолання критичної ситуації.

Незалежно від типу і моделі державної політики, від того, який підхід до вирішення проблем лежить в її основі, державна політика повинна задовольняти певним вимогам: реагувати на зміни, що відбуваються в суспільстві і державі; мати комплексний характер і розглядати будь-яку проблему у взаємозв'язку з іншими проблемами; бути ефективною, результативною і користуватися довірою населення.

Державна політика починається з аналізу ситуації та виявлення списку проблем. У державній політиці **проблема** розуміється як протиріччя між постійно виникаючими людськими потребами та можливістю держави і суспільства їх задовольняти. Поява або наявність якоїсь проблеми не означає, що вона обов'язково буде вирішуватися органами державної влади. Суспільна проблема потрапляє в поле зору суб'єктів політики за допомогою механізму формування політичного порядку денного, який полягає в просуванні конкретного суспільного питання в площину офіційного визнання, розгляду і обговорення.

Політична повістка дня - сукупність актуальних соціальних проблем, що відображають потреби суспільства або окремих груп інтересів, на які суб'єкти державного управління готові звернути увагу і здатні реагувати.

Суспільна ситуація набуває статус державної проблеми на підставі наступних критеріїв: вона повинна бути підтримана громадською думкою і повинна лобіюватися досить впливовою групою інтересів; інформація про

неї має бути доступною, тобто озвученої через ЗМІ; проблема повинна визнаватися органами публічної влади і отримати "інституціональну" формулювання; проблема повинна бути вирішена в умовах, що склалися, і за наявних у розпорядженні органів влади ресурсів.

Формування політичного порядку денного пов'язано з процесом раціоналізації і оптимізації державної політики, тобто з виявленням пріоритетних сфер, проблем і цілей, яким потрібні підтримка і участь держави. Склалося кілька підходів до визначення пріоритетів політики:

- політичний вибір залежить від розстановки політичних сил, взаємин між політичними партіями та суспільством;
- суб'єктивний - вибір відбувається на основі розриву між соціальними потребами і можливостями їх задоволення (чим більше різниця, тим імовірніше вибір);
- об'єктивний - вибір заснований на кількісних показниках, наприклад, ступінь серйозності проблеми, її наслідки та ін.

Механізми та інструменти вибору пріоритетів: метод аналогій, розробка сценаріїв, аналіз переваг, експертні висновки.

Загальна концепція того, як реалізується політика, досягаються головні цілі господарської системи, вирішуються стоять перед нею проблеми і розподіляються необхідні для цього обмежені ресурси, доповнена програмою реальних дій, отримала назву стратегії. Термін «стратегія» дослівно перекладається як «мистецтво полководця» (від грец. *stratos* -військо, *ago* - веду). Цей термін прийшов в управління з військової сфери, де означає розробку і здійснення бойових операцій, вирішують результат цілих кампаній і забезпечують перемогу над противником. Таке поняття було відомо і в Стародавньому Китаї, де вже в період між 480 і 221 рр. до н. е. імовірно воєначальником Сунь-Цзи написана книга «Мистецтво стратегії».

**Стратегія** може бути визначена як комплексний план, призначений для досягнення основних цілей. Головними завданнями розробки стратегій соціально-економічного розвитку країни, секторів економіки, окремих територій служать забезпечення найбільш ефективного вирішення структурних проблем російської економіки, посилення системності заходів, що плануються федеральними органами виконавчої влади, і їх націленості на вирішення пріоритетних проблем, визначених Урядом РФ; створення сприятливих умов для участі представників підприємницького співтовариства, структур громадянського суспільства, органів влади суб'єктів Російської Федерації і муніципальних утворень у вирішенні найбільш важливих проблем соціально-економічного розвитку Росії.

Лише розвинута система стратегічного державного управління може забезпечити сталий соціально-економічний розвиток країни на основі довгострокових пріоритетів, вибудувати середньострокові і довгострокові цілі і завдання з урахуванням генеральної стратегії. Наявність такої системи

дозволяє вирішувати задачі підвищення якості життя населення, зростання економіки і забезпечення безпеки країни.

Загальна лінія економічного розвитку, описувана прийнятими стратегічними рішеннями в контексті багатовимірного ділового простору, отримала назву стратегічної траєкторії. Траєкторії встановлюються в результаті прийняття попередніх рішень і є фактором впливу на майбутні.

Здатність держави проводити самостійну стратегію в усіх сферах економіки робить останню більш гнучкою, стійкою, дозволяє адаптуватися до вимог.

До будь-якої національної стратегії пред'являються наступні вимоги.

1. Реальність, що передбачає її відповідність ситуації, національним цілям, технічного та економічного потенціалу суспільства, менталітету, культури, існуючої системи управління.

2. Логічність, внутрішня цілісність, гнучкість, несуперечливості окремих елементів, підтримка ними один одного, що породжує синергетичний ефект.

3. Етичність, моральність (реалізація стратегії не повинна припускати що суперечать нормам моралі і права).

4. Сумісність із середовищем, що забезпечує можливість взаємодії з нею (стратегія знаходиться під впливом змін в оточенні країни, і сама може формувати ці зміни).

5. Виправдана ризикованість.

6. Врахування інтересів суспільства в цілому, окремих соціальних верств і груп.

7. Альтернативність (стратегія розробляється у декількох варіантах).

Стратегія дозволяє:

– зосередитися на головних проблемах національної економіки і відкинути другорядні;

– визначити майбутні шляхи її розвитку та мобілізації всіх ресурсів у сферах, де є найбільші шанси на успіх;

– намітити і скоординувати дії щодо реалізації основних національних цілей, способи використання необхідних для цього ресурсів;

– сформувати національний стратегічний потенціал у вигляді сукупності матеріальних умов господарської діяльності і професійних і творчих навичок працівників.

Стратегія - функція часу, а напряму. Вона не вимагає негайних дій, а реалізується через розробку планів, системи бюджетів, спеціальних програм і процедур (але її саму розбивати на довгострокові плани не можна).

Стратегія доповнюється і конкретизується тактикою (короткострокова стратегія). **Тактика** являє собою сукупність рішень, що відображають найкращий варіант реалізації стратегії в існуючих умовах, або з урахуванням нових і непередбачених обставин, що вимагають

швидких енергійних дій. Стратегія в один час або на одному рівні може бути тактикою для іншого.

Характер і особливості національної стратегії обумовлені:

- економічним і фінансовим становищем країни, її потенціалом;
- особливостями обраної моделі національного розвитку;
- історичним досвідом;
- традиціями, менталітетом;
- наявністю ресурсів і можливостей їх використання;
- складом, рівнем кваліфікації та ступенем дешевизни робочої сили;
- провідними якостями першої особи;
- рівнем науково-технічного розвитку, наявністю технологій.

### **9.7. Компаративний аналіз публічної політики**

В сучасній політичній думці панує теза, що порівняльна політологія становить чи не основну частину політичної науки. Вона ґрунтується на поєднанні ідей політичної філософії та політичної теорії з емпіричними подіями і явищами. Первісні акценти робилися на проблемах влади з метою з'ясувати, яке значення мають розходження в устрої влади – влади не загалом, а організованої в політичні системи на національному і субнаціональному рівнях. Пояснення значення розходжень у використанні й розподілі влади в різних політичних системах - спільне завдання, що лежить в основі різноманітних підходів до порівняльної політології.

Сучасні концепції розвитку компаративної (порівняльної) науки не обмежуються феноменологічним описом чи порівнянням окремих напрямів історичного процесу становлення науки. Здебільшого вони йдуть далі простого з'ясування співвідношень прогресу і регресу, а також інших напрямів розвитку. У центрі уваги ставляться питання про внутрішні і зовнішні фактори, що детермінують спрямованість історичного розвитку. Серед цих концепцій належне місце займають дослідження Д. Аптера, викладені в його праці «Comparative Politics, Old and New». Вчений зазначав, що компаративістський аналіз «підвищує чутливість спостерігачів до відмінностей між їхніми власними та іншими суспільствами і до наслідків таких відмінностей. Це спонукає політологію бути сприйнятливою до складнощів і багатоманітностей норм, цінностей, інститутів і соціальних структур, а також до взаємозв'язку різних форм політичної поведінки, які, якщо й вони видаються схожими на наші, можуть бути іншими для тих, на кого вони поширюються».

Підхід Д. Аптера до аналізу спрямованості розвитку сфери теорії і методології компаративної науки визначається такими особливостями. По-перше, поступальний характер розвитку компаративістики. Теоретик розкриває тенденції руху в напрямі прогресу чи регресу не з позиції

визначення, а в контексті виявлення циклічності самого процесу. По-друге, значний акцент Аптер робить не стільки на суб'єктивних, скільки на об'єктивних чинниках розвитку компаративної науки і, насамперед, на впливі конкретно-історичних умов розвитку. По-третє, всебічність аналізу забезпечується через виявлення філософських, теоретичних та історичних коренів провідних компаративних теоретичних підходів, а також їх взаємозв'язку з теоретико-методологічними підходами інших соціальних наук. По-четверте, у фокусі уваги Аптера не стільки сфера теорії і методології компаративної науки, скільки сфера проблематики компаративного аналізу. По-п'яте, глибина аналізу забезпечується за допомогою розкриття наступності в рамках кожного циклу розвитку, пов'язаної з переносом деяких провідних теоретичних і методологічних відкриттів попередніх періодів у нову якість. По-шосте, в узагальненнях Аптера персоніфікація є невід'ємною частиною аналізу і супроводжує типологію шкіл, установлених теоретиком у межах досліджуваних ним компаративних підходів.

У галузі політичних наук І.І. Санжаревський визначає компаративізм, як напрям дослідження політичних процесів та явищ на основі методу протиставлення, порівняльно-історичного методу.

Отже, компаративізм передбачає застосування порівняльно-історичного методу в певній галузі знань, як правило мовознавстві, соціології, історії, але останнім часом даний напрям дослідження широко використовується й у інших науках де виникає необхідність виявити загальне та особливе у розвитку різних країн та народів.

В компаративній політичній науці утвердилася англо-саксонська традиція інституціонального аналізу, заснована на історичному конституціоналізмі. В межах цієї традиції історія демократії і демократичних інститутів влади трактувалася як результат еволюції специфічних форм влади в напрямі утвердження парламентаризму та його конституціонального закріплення. Англо-саксонська традиція інституціонального компаративного аналізу припускала дослідження еволюції демократії, тоді як сама демократія розумілася як інструмент морального вдосконалювання людини.

Поступово компаративна наука стала менш євроцентричною, орієнтованою на розгляд проблем будівництва демократії в країнах третього світу. Загальним обидва підходи опиралися на девелопментальні принципи політичної економії, особливо при аналізі проблем розвитку індустріальних країн (метрополій) і країн третього світу (периферії). У цьому Аптер вбачає певну односторонність обох підходів. Розходження ж і специфіка кожного підходу виявлялися лише в тому, що розробки в рамках теорії модернізації елімінували, применшували роль держави як агента політики, їхні опоненти, навпаки, бачили державу лише в ролі представника інтересів пануючого класу.



Оцінюючи загалом процес розвитку компаративної науки в другій половині ХХ ст., науковці роблять висновок про первинність зміни сфери проблематики і методології компаративного аналізу. Зміна фокуса компаративного аналізу стала основним фактором, що визначив виникнення нових концептуальних підходів. У свою чергу, викликаний цими змінами перехід до інших методологічних підходів обумовлював зміни у використанні методів і операціональних стратегій дослідження. Характерно, що Аптер наголошує на зміні лише стилів компаративного аналізу і, фактично, не аналізує питання про перетворення в сфері теорії компаративної політичної науки, не встановлюючи тут жодних істотних змін, що підтверджували б появу і збереження якісно нового в процесі розвитку компаративної теорії.

У трактуванні еволюції компаративної науки можна виділити три аспекти системного розуміння цього процесу.

Перший аспект. Аналізуючи розвиток системи компаративного наукового знання, враховують рівні організації чи системи, ступені прогресивного розвитку. Для визначення структурних рівнів чи ступенів підвищення організації системи зазвичай використовують такі критерії висоти організації: 1) критерії ускладнення, коли враховуються відносини ступенів складності і пластичності організації; 2) критерії прогресу, коли розглядаються відносини старої і нової якості, нижчої і вищої якості; 4) загальний критерій міри цілісності системи, коли властивості цілісності розкриваються через поняття інтеграції.

Другий аспект – системні дослідження сфери компаративної науки містять аналіз організації субстрату розвитку, тобто того, що розвивається. Аналіз організації субстрату розвитку означає насамперед визначення передумов (можливостей), що присутні в сформованій організаційній системі для її подальшого розвитку. Головним критерієм тут стає здатність системи нагромаджувати й розгортати нові можливості. Під час аналізу організації субстрату розвитку визначають не лише еволюційну перспективність системи, а й обмеження, заборони розвитку, що дає змогу аналітикам показати, чому розвиток системи йде саме в цьому (прогрес чи регрес), а не в іншому напрямі, і наскільки можлива зміна шляхів розвитку. Ця лінія представлена в аналітичній моделі Аптера, але лише в частині, що стосується визначення еволюційної перспективності аналізованого об'єкта.

Третій аспект. Системні дослідження розвитку сфери теорії і методології компаративної науки містять у собі вивчення структури самого процесу розвитку системи – структури процесу. У структурі процесу виокремлюють елементи процесу й існуючі між ними зв'язки й залежності. Під елементами структури процесу розуміють або окремі „русла” процесу, або елементарні зміни, наприклад, елементарні зміни в рамках циклів розвитку в моделі Аптера.

## **9.8. Зарубіжний досвід вироблення та реалізації публічної політики**

Недосконалість інститутів публічної політики (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, виборчий процес, політичні партії, представники великого бізнесу, громадянські організації), відсутність злагодженості, узгодженості та ефективності їх спільних дій стримують розвиток суспільства і держави, перетворюючись в умовах криз на дестабілізуючий фактор, що впливає на активізацію деструктивних процесів у соціумі. Останнє підсилюється інституційними змінами державної та політичної влади, перш за все, деформацією самого інституту розподілу влади, низький рівень або взагалі відсутність представлення інтересів різних шарів суспільства, значних соціальних груп у політичних програмах та діях політичних партій, парламенту та уряду держави. Не в останню чергу це обумовлено й низькою політичною і громадською активністю соціальних груп, їх неоднорідністю та розмитістю, невизначеністю основних цілей, інтересів та пріоритетів, що знижує можливості управління суспільним розвитком, оскільки фактично унеможливорює чітке визначення основних цілей управлінського процесу, стратегічних орієнтирів державного та політичного управління, які втрачають підтримку з боку громадян, оскільки встановлені без урахування суспільних інтересів цілі не приймаються та не поділяються більшістю.

Дезавування державної та політичної влади відбувається на фоні спроб реалізувати поставлені цілі або вирішити наявні проблеми на основі відмови від принципу політичної відповідальності за прийняті рішення та їх наслідки. Більше того, суспільство не приймає або не поділяє способи та методи досягнення поставлених цілей, розмір та обґрунтованість ресурсів, що витрачаються на процес прийняття та реалізації державно-управлінських та політичних рішень. Унаслідок цього відбувається розшарування суспільства та публічної сфери, простору вироблення та реалізації публічної політики, відображаючи відсутність ефективної взаємодії між інститутами влади та інститутами громадянського суспільства, зниження рівноправності суб'єктів публічного управління у процесах суспільного розвитку.

Згадана ситуація мала місце у розвитку багатьох країн світу, вплинувши на їх досвід у сфері вироблення та реалізації публічної політики, ґрунтуючись на конкретній теоретико-методологічній платформі. Дослідники звертають увагу на те, що науково-теоретичне осмислення публічної політики зосереджується переважно в межах міждисциплінарної методології, яка об'єднує напрацювання теорії політичної комунікації, соціології, економіки, й, останнім часом, державного та публічного управління. В останньому випадку йдеться переважно про взаємовідносини владних структур та суспільства, які розглядаються у площині вирішення питання прийняття та реалізації державноуправлінських і політичних

(публічно-політичних) рішень. Ці дослідження в 5 науці поділяються на англосаксонську (американську) та західноєвропейську традицію, відмінності яких полягають у тому, що перша з них ґрунтується на понятті «government», а друга звертається до поєднання концепції публічної сфери, теорії політичних мереж, а також аналізу ролі держави у публічному просторі.

Зокрема, сучасні концепції governance, state capacity, policy networks передбачають зміни держави як інституту, що здатен адаптуватися до зростаючих вимог суспільства, що розвивається, а також продукувати необхідні для управління таким суспільством здібності. Внаслідок цього сама науково-теоретична концепція публічної політики, що передбачає осмислення явища публічної влади та публічності як результату взаємодії політичної, державної влади та суспільства (перш за все, інституційної взаємодії), поступово звертається до теорії політичних мереж в якості методологічної основи дослідження публічної політики та публічної влади. Принципи, що розвиваються в рамках теорії політичних мереж, передбачають формування нових моделей соціальної організації суспільства, які мають замінити собою технологічно зорієнтовані моделі, які описують переважно індустріальні суспільства з бюрократичною моделлю управління. При цьому мережеві принципи передбачають реалізацію у практиці державного і політичного управління децентралізацію, функціональне об'єднання учасників управлінського процесу, в тому числі й суб'єктів публічної влади, рівний доступ до ресурсів та паритет учасників процесу вироблення, прийняття та реалізації державно-політичних рішень, що покладаються в основу публічної політики.

Традиційне для американського розуміння публічної політики як такої політики, що здійснюється державними службовцями та органами державної влади й стосується значної кількості людей, як дій держави та уряду у межах процесу вироблення, прийняття та реалізації загальної стратегії розвитку держави, в практиці європейських країн поступово змінюється, набуваючи нових істотних змістовних характеристик. Це частково було обумовлено наближення американської традиції вироблення та реалізації публічної політики до прийняття в якості провідних принципів реалізації соціальних обов'язків держави, новітніми концепціями регулювання економічного зростання та стабільності, продиктовані історичними тенденціями розвитку американського суспільства і держави у загальній динаміці суспільних перетворень ХХ ст.

Поряд з цим залишається потужною загальна орієнтація (характерна для американської традиції) у виробленні та реалізації публічної політики на збереження розуміння її сутності як вираження сукупності дій держави, державного апарату, державних службовців, тобто певне ототожнення публічної політики з державним управлінням. Це, як вказують дослідники,

стало наслідком демократизації інституційного розвитку громадянського суспільства, високим ступенем децентралізації політичної системи США, політичного плюралізму та конкуренції.

На відміну від американської практики вироблення та реалізації публічної політики європейська традиція, яка формувалася з урахуванням американського досвіду, ґрунтується на прийнятті ситуації, за якої «зростаюча нездатність сучасної держави вирішувати соціальні проблеми населення. Держава нібито усувається від відповідальності за вирішення цих проблем, й перекладає її, з одного боку, на інститути громадянського суспільства, а з іншого – на нейтральну інстанцію – експертів, які виступають від імені науки». Внаслідок цього державне управління як аналог публічної політики в американській практиці змінюється в європейській традиції управління соціальним розвитком суспільства і держави на інтегративну концепцію, за якої публічна політика як сфера регулювання всіх сфер життєдіяльності суспільства розглядається в якості процесу узгодження інтересів при виробленні, прийнятті та реалізації політичних і державно-управлінських рішень на всіх рівнях системи державного управління, узгодження відповідних дій та стратегій. У цілому європейська традиція публічної політики окреслюється, як зазначає Н. Беляєва, «демократичною участю різних груп за інтересами, державних і недержавних політичних акторів у політико-управлінському процесі (public deliberation), досягнення комплексного бачення соціальної проблеми з дотриманням процедур узгодження інтересів перед безпосередньою політичною дією уряду». Саме такий зміст публічної політики в європейських країнах передбачає її зближення з партисипативною демократією. Таке оновлене розуміння публічної політики в європейських країнах, зокрема в країнах-членах ЄС, вказує на те, що вона приймається та реалізується як спільне управління, розвиваючись у практиці міжнародних, наднаціональних європейських інститутів Ради Європи та ЄС. Такий підхід виявляється продуктивним, оскільки, як вказує А. Атанесян, в умовах представницької демократії політична еліта покликана бути не самостійним політичним суб'єктом, а свого роду посередником між політичним механізмом і громадянами. Народ призводить у дію цей механізм за допомогою тих, кого обрав в якості “майстрів”, з метою задоволення власних потреб та інтересів (виявляється, що найбільш спільні та важливі інтереси – як цілісну систему – можливо захистити та реалізувати саме та тільки за допомогою політичного механізму). Це значить, що до влади мають обиратися “майстра” своєї справи, здатні не тільки управляти політичним механізмом, але й підтримувати його у працездатному стані, турбуватися про нього, слідкувати за стабільністю його функціонування тощо. У цьому, зокрема, й полягає роль політичних лідерів та учасників

Зважаючи на особливості політичного та державного управління в ЄС, практика вироблення та реалізації публічної політики ЄС ґрунтується на

рівноправності всіх держав, що входять до ЄС, тобто на принципі співуправління, застосування якого передбачає створення додаткової кількості структур та систем узгодження інтересів між країнами та урядами, національними, наднаціональними та міжнародними організаціями, інституціями та структурами, які представляють інтереси всіх соціальних та політичних акторів. Як зазначає Н. Беляєва, це сприяє тому, що під рішення кожного завдання: переміщення трудових ресурсів, вироблення єдиної освітньої та міграційної політики, узгодження цінової політики для різних галузей господарства тощо – створюється відповідна структура. У результаті формується комітетська система, яка являє собою багаторівневу систему узгодження інтересів.

раховуючи особливості здійснення публічної політики в ЄС, російські дослідники поділяють інструменти реалізації регіональної політики у публічній сфері розвинених країн світу на декілька груп, зокрема:

- адміністративно-управлінські (надання особливого статусу певним територіям, Канада);

- засоби стримування розміщення нових підприємств (столичні регіони, їх пригорода або густо заселені й перенаселені райони, Франція);

- просторовий розподіл економічної діяльності держави (механізм державного впливу на галузеві ринки шляхом розміщення підприємств державного сектору, Італія);

- фінансове стимулювання компаній (дотації, кредитування, інвестування, субсидіювання тощо);

- створення фізичних інфраструктур (у тому числі, механізми концесії у сфері транспорту, Фінляндія, Норвегія, Швеція);

- м'які заходи стимулювання розвитку (створення прийнятних бізнессередовища, підтримка інформаційних мереж, консалтингової діяльності, освіти, науково-дослідної та технічної діяльності).

Отже, комплексне застосування вказаних інструментів та механізмів у межах реалізації публічної політики на регіональному рівні спрямоване на забезпечення умов для достатнього розвитку регіонів, держави та суспільства. Загальна ж модель вироблення та реалізації публічної політики із застосуванням вказаних механізмів передбачає взаємне узгодження дій двох основних рівнів – державних та недержавних політичних акторів та інститутів до всіх основних стадій процесу прийняття та реалізації політичних і державноуправлінських рішень, об'єднаних у загальні публічно-політичні рішення. При цьому відмінність у поглядах на головного суб'єкта публічної сфери, суб'єкта вироблення та реалізації публічної політики у межах американської (суб'єктом є публічна влада, тобто держава) та європейської традиції (плюралістичний підхід до вироблення публічно-політичних рішень, який, за відсутності головного актора, передбачає паритетну рівність всіх суб'єктів публічної політики) мають наслідком те, що глобальний рівень реалізації публічних інтересів у

суспільстві впливає на вивіщення значення конкретних механізмів та засобів узгодження інтересів.

### **Контрольні питання**

1. Наведіть основні відмінності у підходах аналізу публічної політики.
2. Які підходи аналізу публічної політики використовуються найчастіше?
3. Які етапи вироблення публічної політики на вашу думку найважливіші?
4. Порівняйте середовища вироблення публічної політики та наведіть як кожне з них на неї впливає.
5. Порівняйте досвід побудови публічної політики європейських країн
6. Наведіть риси побудови публічної політики в зарубіжних країнах які можливо використати в Україні.

### **Література**

1. Браун М. П. Посібник з аналізу державної політики / М. П. Браун ; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
2. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції і практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг ; [пер. І. Дзюби, А. Олійник]. – [2-е вид.]. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2000. – 654 с. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. - К. : НАДУ, 2016. - 192 с.
3. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування : практич. посіб. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІА, 2012. – 100 с.
4. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.
5. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. - Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. - 200 с.
6. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. - 340 с.
7. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
8. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.

9. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.
10. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.
11. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / под. общ. ред. В. С. Бакирова, Н. И. Сазонова.– Х. : ХНУ имени В. Н. Каразина, 2005. – 592 с.
12. Чилкот Рональд Х. Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы / Чилкот Рональд Х. ; пер. с англ. – М. : ИНФРА ; М. : Весь Мир, 2001. – 560 с.
13. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти. Монографія / Галина Петрівна Щедрова. – Луганськ, «Елтон-2», 2010. – 308 с.

## **ТЕМА 10. ПОЛІТИКА, ЩО БАЗУЄТЬСЯ НА ДОКАЗАХ**

### **10.1. Моніторинг публічної політики.**

### **10.2. Механізм реалізації та оцінювання публічної політики.**

### **10.3. Роль аналітичного документа в процесі вироблення публічної політики.**

### **10.4. Основні види аналітичних документів.**

### **10.5. Структура аналітичного документу.**

### **10.6. Етапи підготовки аналітичних документів**

#### **10.1. Моніторинг публічної політики**

Державна політика є перетворення політичних цілей у державні програми і практичні дії з досягнення відповідних результатів. Реалізація державної політики - планомірний процес використання органами державної влади та інститутами громадянського суспільства наявних в їх розпорядженні ресурсів для досягнення поставлених цілей. Процес реалізації політики - це сукупність взаємопов'язаних заходів і форм поведінки, який слід відрізнити від виконання політики як результату.

На етапі розробки державної політики в цілях її ефективної реалізації визначається система інструментів і методів, з допомогою яких будуть виконуватися плановані заходи, тобто формується оптимальний механізм реалізації політики. Він включає організаційно-управлінську, нормативно-правову основу, фінансово-економічну компоненту, систему управління персоналом. Виконання політики може здійснюватися як лінійний процес реалізації планів; дії за певними правилами; система взаємозв'язаних заходів. Реалізація державної політики починається після прийняття відповідного нормативного акта, але ще в процесі розробки політики важливо передбачити наявність правового забезпечення готуються державних рішень.

Важливими елементами політичного циклу є контроль, моніторинг, оцінка реалізації державної політики.

Контроль державної політики проводиться вже на ранніх стадіях її реалізації з метою виявлення відхилень від прийнятих норм і прийняття заходів та їх усунення. Він може бути зовнішнім і внутрішнім, в останньому виділяють вертикальний та горизонтальний рівні. У сфері державного управління існують такі види контролю, як президентський, парламентський, адміністративний, судовий і цивільний. Різновидами контролю є перевірка, виконання, нагляд. Цілі контролю залежать від конкретної ситуації (контроль в інтересах громадян, політичного або адміністративного керівництва тощо). Здійснюється контроль за допомогою застосування контрольного механізму, що включає інформаційну систему (оцінка результатів, моніторинг) та організаційну систему (структури і процедури). До контрольних технологій відносять оцінку програм,



фінансові звіти, аудиторські перевірки, інспекції, опитування керівників та ін.

*Моніторинг* - процес регулярного збору та аналізу інформації про хід реалізації політики, що включає механізм реагування на можливі і реальні загрози і відхилення від наміченого плану. Моніторинг складається з інформаційної, аналітичної та оперативної підсистем. В основі моніторингу лежить система показників (індикаторів). Моніторинг проектів, цільових програм проводиться з використанням таких груп індикаторів, як прямі і непрямі, кількісні і якісні, спеціальні, складні індикатори та індекси. Зібрана інформація аналізується - визначаються типи і характер помилок, відхилень, їх вплив на досягнення цілей. Вироблення рекомендацій щодо їх усунення, внесення змін у стратегію політики, її зміст - завдання оперативної системи. Результати моніторингу допомагають уповноваженим на те органам у прийнятті рішень про майбутнє політики/програми.

*Оцінка реалізації державної політики* - сукупність способів вивчення і вимірювання фактичних результатів завершеної або знаходиться на стадії завершення політики/програми, застосовувана в цілях її вдосконалення. Оцінка є збір і аналіз інформації про кінцевих або проміжних результатів, визначення змін і сучасного стану, оцінка вигод і витрат.

Оцінка на відміну від моніторингу проводиться по мірі необхідності, носить разовий характер. Проведення оціночних процедур необхідно на всіх етапах політичного циклу. Сенс оцінки полягає в можливості вдосконалити політику та визначити її результати. Оцінка державної політики складається з таких елементів, як оцінка процесу реалізації, оцінка наслідків, оцінка результатів, оцінка економічної ефективності, оцінка рівня задоволеності громадян, оцінка інструментів, методів реалізації політики. Проміжні та узагальнюючі оцінки розрізняють за формою; мета-оцінка об'єднує результати декількох досліджень.

Опенька політики вимагає розгляду п'яти елементів: затрачених ресурсів; проведених заходів; отриманих продуктів або послуг; результатів виконання; наслідків і ефектів. Оціночні дослідження поділяють на дві групи: наукові дослідження, які потребують значних витрат часу, коштів і кваліфікованих фахівців (передбачається проведення соціологічних опитувань, спостережень, експертних оцінок, моделювання, експериментів тощо); традиційні форми, близькі до політичного та адміністративного контролю за ходом прийняття рішень (парламентські слухання; звіти керівників; державний аудит; розробка бюджету та ін).

Після проведення оцінки та подання її результатів для керівника можливе прийняття наступних рішень: продовження політики/програми; успішне завершення; модифікація політики/програми; припинення при її невдачі.

Один із критеріїв ефективності виконання політики - координація дій всіх учасників і організаторів процесу її реалізації. Виділяють наступні

групи учасників виконання політики: індивіди; громадські та політичні організації, групи; державні інститути і структури; політична і фінансова еліта.

*Координація* політики - застосовуються для досягнення поставлених цілей механізми та методи узгодження дій організаційних структур та індивідів, що беруть участь у політичному циклі. Координація також здійснюється на всіх етапах політичного циклу. Розрізняють політичну (узгодження політичних інтересів) і *адміністративну* (вирішення конкретних питань) координацію; вертикальну координацію між організаціями, що перебувають у підпорядкуванні) і горизонтальну координацію між організаціями, незалежними один від одного у правовому полі). Горизонтальна координація здійснюється за допомогою роботи міжвідомчих комітетів (рад); провідних організацій; прийняття офіційних договорів про взаємодію. Вертикальна координація, відповідно, - через механізми поділу праці, організаційну ієрархію. Росія є федеративною державою, і значима роль в політичному циклі належить міжрегіональній координації.

До факторів ефективності політики можна віднести, по-перше, організаційно-функціональні відносини всередині системи державного управління: слабка реакція державної політики, як правило, проявляється там, де відсутній чіткий поділ владних повноважень між різними державними органами і організаціями; по-друге, якість розробленої політики, державної програми або рішення; по-третє, точність завдань та їх інтерпретація виконавцями.

## **10.2. Механізм реалізації та оцінювання публічної політики.**

Оскільки публічну політику розглядають як один із головних атрибутів не лише розвинутого громадянського суспільства, але й необхідною умовою існування сильної демократичної держави, адже вона реалізується як через суспільство, так і через державні інститути публічної влади, то як держава, так і громадянське суспільство під час вирішення певних проблем змушені апелювати до громадян, потребуючи схвалення своїх рішень і дій. При цьому необхідність актуалізації публічної політики в Україні зумовлюється стійкою тенденцією недовіри громадян до владних інститутів. Причина – об’єктивна недосконалість самих інститутів, а також недосконалість комунікаційних зв’язків із суспільством, що унеможливує адекватне реагування на його запити. «Така ситуація призводить до того, що основними суб’єктами публічної політики стають урядовці. Виконавча гілка безпосередньо контактує з громадськістю. Зв’язок їх завжди нерозривний, змінюватися може лише характер відносин: якщо громадськість схвалює політику уряду, то діє стан паритетних відносин, якщо ж громадська думка складається не на користь уряду, то виконавча влада, за браком демократичних процедур, намагається підкорити її авторитарними або

маніпулятивними методами». Зазначене вказує на важливе питання оптимізації взаємодії інститутів громадянського суспільства та інститутів державного управління як основних суб'єктів вироблення публічної політики з огляду на необхідність вироблення комплексного інституційного механізму реалізації публічної політики. Питання комплексності механізму в цьому випадку є актуальним, оскільки переважним чином у дослідницькій літературі йдеться про окремі механізми, застосування яких на практиці виявляється обмеженим, адже передбачає вивчення лише одного аспекту публічності й публічної політики. Звісно, окремі конкретні механізми є важливими й у певних випадках ефективними. Проте, якщо враховувати характер публічної політики, яка охоплює всі сфери суспільного життя та управління суспільним розвитком, відображаючи структуру її та специфіку вироблення, стає зрозумілою необхідність формування саме комплексного механізму реалізації публічної політики.

Насамперед варто розглянути окремі механізми реалізації публічної політики, які відображають ті чи інші аспекти взаємодії громадянського суспільства й державної влади. Увагу привертають механізми легітимізації відносин громадянського суспільства і державної влади, оскільки, як зазначають дослідники, «питання формалізації відносин громадянського суспільства та влади є досить складними. З одного боку, максимальне охоплення законами площини взаємодій – це шлях до створення правових колізій, з другого – відсутність цієї формалізації є приводом до активізації неформальних каналів прояву ініціативи». При цьому «наявність легітимізованих каналів (тих, які підтримуються унормованим правом) доступу до прийняття владно-політичних рішень є умовою забезпечення рівноправної конкурентності різних груп інтересів у їх прагненні бути не лише суб'єктами політичного процесу, а й безпосередньо акторами процесу прийняття рішень». Відтак, можна погодитися з тим, «що публічна політика розпочинається з процесу правотворчості – формулювання загальних правил поведінки таких суб'єктів, як: народ; державні органи влади; органи місцевого самоуправління; окремі посадовці, громадські організації тощо». З огляду на це набувають значення такі механізми реалізації публічної політики, як механізм залучення громадян до процесу здійснення публічної влади (забезпечення участі громадськості до правотворчих процесів) та механізм участі громадян у процесах прийняття рішень (надання пропозицій до законів та нормативно-правових актів до моменту їх прийняття). Ці механізми, як складові більш загального механізму легітимізації відносин громадянського суспільства і державної влади, у контексті реалізації публічної політики мають інституціональне застосування через дію інститутів прямої участі чи інститутів, які мають дорадчі форми. Як наслідок, можливим стає вироблення на рівні інституційного забезпечення реалізації публічної політики певних стратегій залучення громадян до процесу здійснення публічної влади. Як вказують дослідники, такими

стратегіями можуть бути: прийняття законів безпосередньо громадянами через їх ухвалення на референдумі та вироблення й прийняття закону за участі громадян. На їх переконання, референдуми є одним із способів (на відміну від виборів) голосування населення всієї держави (загальнодержавний референдум) або певної частини її населення (місцевий референдум) з метою вирішення найважливіших питань державного і суспільного життя.

Сьогодні вже не викликає сумнівів, що максимальне залучення громадян через різні форми до формування та реалізації державної політики, процесу прийняття публічних рішень відображає нову модель взаємодії держави та громадянина. Адже справді, з одного боку, публічна політика є інструментом впливу на процеси унормування через пряме та опосередковане залучення громадськості до правотворчості, з другого, нормативно-правові засади формують способи і можливості реалізації публічної політики через реалізацію механізму правозастосування. Спосіб унормування права має безпосереднє відношення до можливостей реалізації публічної політики як процесу прийняття владно-політичних рішень та можливості відображати в них суспільно значимі інтереси. Останнє здійснюється на основі принципу, за яким «норми, реалізація яких передбачає включення будь-якого за складністю механізму присутності держави, особливо державного втручання, потребують додаткового забезпечення законності, вираженого в таких процесуальних формах, як процедури». В іншому випадку відсутність встановлених процедур блокує канали реалізації прав суб'єктів публічної політики, внаслідок чого «чим менш розвинутим є громадянське суспільство і, відповідно, менш дієвими неформальні інститути, тим більшою є потреба у формалізації процедур у тому числі і в такий спосіб, як створення законів».

Насправді ж дослідники обґрунтовано звертають увагу на необхідність забезпечення умов, за якими підготовка, громадське обговорення, відхилення створюють життєвий цикл законопроектів, що регламентують участь громадськості у прийнятті політико-управлінських рішень, відносини громадянина та держави. У цьому випадку, з одного боку, правовий механізм реалізації публічної політики як процесу прийняття політико-управлінських рішень та ефективна взаємодія не може повноцінно функціонувати через відсутність тих же формальних процедур, а з другого – існує нагальна потреба у впровадженні публічної політики.

Ураховуючи це, на нашу думку, інституційні механізми реалізації публічної політики мають розглядатися в якості невід'ємних елементів чітко організованого та ефективно функціонуючого комплексного механізму державного управління, що доповнює певну систему механізмів управління суспільним розвитком. Комплексність такого механізму передбачає певний поділ механізмів на групи. Такі групи запропоновані в дослідженні, де вказується на групи політичних механізмів, які, з огляду на

функцію забезпечення стабільності політики і розвитку на певних етапах переходу із однієї якості в іншу, регулюють, регламентують і характеризують ступінь відображення соціально-економічних інтересів усіх суб'єктів суспільного розвитку, складають нормативно-правові акти, що забезпечують реалізацію соціально-економічної політики, прийняття управлінських рішень щодо забезпечення діяльності всіх суб'єктів суспільного розвитку. Іншою групою, до якої належать механізми, які справляють прямий вплив на суспільну свідомість і формують громадську думку та опосередкований на соціально-економічні процеси, є інститут громадських зв'язків (засоби масової інформації, брифінги, прес-конференції, «круглі столи», громадські обговорення), покликаний забезпечити врахування потреб та інтересів різних верств населення, узгодження приватних інтересів із регіональними та національними. Проте такий механізм на сьогодні є досить недосконалим, зважаючи на можливість майже відкритого маніпулювання свідомістю загалом та конкретної особистості, застосування тіньових механізмів «попереднього узгодження», у результаті чого відбувається перерозподіл відповідальності на користь громадянського суспільства, а ресурсів усіх рівнів на користь владних авторитетів.

Певна недосконалість вказаних механізмів, пов'язана зі складною суспільно-політичною ситуацією в державі, що належить до транзитного типу суспільства, актуалізує необхідність не тільки враховувати цю ситуацію у виробленні механізмів реалізації публічної політики, але й мінімізувати негативні наслідки «традиційної» для посттоталітарних країн політичної та державно-управлінської діяльності. Звісно ж здійснити таку мінімізацію виключно управлінським впливом в умовах, коли суспільна свідомість деформована та знаходиться під деструкуючим впливом заангажованих різними політичними силами ЗМІ, не видається можливим чи ефективним. І тому, як справедливо зазначають дослідники, в Україні, коли відбувається свідоме реформування ринкової економіки, політичної та адміністративної систем, механізм і послідовність інституційних змін полягає здебільшого в імпорті інститутів, які добре себе зарекомендували у країнах, що успішно подолали шлях реформування. Такий варіант інституційних перетворень значно складніший і актуалізує роль держави, робить її провідною, визначальною (виконує функції санкціонування вибору оптимальної інституційної моделі, організаційно-правового забезпечення та реалізації процесу, відстеження його ефективності та результативності, здійснення коригування та подолання негараздів), а також обумовлюється наслідуванням та принциповою зміною траєкторії розвитку, що призводить до складної взаємодії старих неформальних інституцій (з ознаками минулого господарського досвіду) у новостворених формальних інституційних межах. У наведеному загалом правильному підході, є один важливий недолік: обґрунтування визначальної ролі держави у регулюванні

процесів демократичного розвитку суспільства має наслідком зниження активності інститутів та суб'єктів громадянського суспільства, хоча саме вони є провідними силами, що забезпечують ефективність процесу демократичного розвитку. Справді, застосування в практиці державного управління ефективних зразків інших країн щодо інституційного розвитку демократичного суспільства є необхідним, але тільки на певних (як правило початкових) етапах цього процесу. Функціонально ж інституційні механізми реалізації публічної політики, що представляють інтереси та пріоритети громадянського суспільства, мають суттєвий потенціал щодо перетворення суспільства та підвищення ефективності управління його розвитком.

### **10.3. Роль аналітичного документа в процесі вироблення публічної політики.**

Аналітичний документ є дуже потужним інструментом і може слугувати багатьом цілям у процесі вироблення політики. У сфері дослідження політики багато аналітичних документів, що публікуються, адресовано іншим експертам з державної політики чи аналітичним центрам і спрямовано на інформування та переконання цієї аудиторії. Як ми вже відзначали, зараз у країнах ЦСЄ публікують багато таких аналітичних документів, що є первинними дослідженнями за методологією науки про державну політику. Ці документи можуть містити загальні дані та знання, які можна використати на будь-якому етапі процесу вироблення політики, але також можуть зосереджуватися на одному чи кількох окремих етапах процесу. Наприклад, спрямованість таких конкретніших досліджень може варіюватися від пропонування альтернатив політики і рекомендування варіанта політики до пропагування конкретної моделі впровадження політики, і до оцінювання обраного варіанта політики. Взагалі, через незалежний характер роботи дослідників політики, їх аналітичні документи головним чином спрямовані на проблему.

Однак ці аналітичні дослідження, як правило, досить відрізняються від аналітичних документів, які розробляють аналітики політики і які адресовані виробникам рішень, – вони моделюють конкретні напрями політики для впровадження в даному суспільстві. Ці відмінності головним чином впливають через взаємозалежну природу розробки цих документів: у рамках стосунків «клієнт – радник», які зазвичай існують між органом влади й аналітиком політики, клієнт буде сильно впливати на характер документа та його зміст. Проте є й прямий зв'язок між аналітичними дослідженнями і документами у галузі аналізу політики, який полягає в тому, що перші зазвичай використовують як основу для написання останніх. Треба також відмітити, що на цьому початковому етапі розвитку науки про державну політику в регіоні, типи аналітичних документів, що тут розробляють, мабуть, не дуже відрізняються один від одного.

Готуючись до написання вашого аналітичного документа, проаналізуйте процес вироблення політики, до якого ви залучені, та дослідження, що ви (і ваші колеги) зробили для того, щоб відповісти на такі запитання: На який етап (етапи) процесу вироблення політики ви намагаєтесь вплинути своїм аналітичним документом? Які стейкхолдери були (є) залучені на кожному етапі процесу вироблення політики? Чи визначили ви чітко проблему, яку необхідно розв'язати? Чи можете ви її сформулювати двома реченнями? Чи маєте ви достатньо вичерпні доводи на підтримку вашого твердження, що проблема існує? Чи ви окреслили й оцінили можливі варіанти політики, які допомогли б цю проблему розв'язати? Які оціночні критерії ви застосували? Чи вирішили ви, якому альтернативному варіанту віддати перевагу? Чи маєте ви достатньо вагомі доводи для того, щоб аргументовано обстоювати обраний варіант політики проти інших?

Незалежно від того, працюєте ви над дослідженням чи аналізом політики, вам необхідно поінформувати широку аудиторію про проблеми, порушені у вашому аналітичному документі, щоб ваші ідеї могли мати суттєвий вплив на дискусію щодо певного напрямку державної політики. Для досягнення такого впливу “необхідно, щоб аналітичний документ не лише прочитали, але й обговорили й зрозуміли” (Bartle, 2001). Однак, багато хто з цієї широкої аудиторії, як правило, не має доступу до опублікованих аналітичних документів. Отже, ви маєте забезпечити їм доступ до ваших ідей щодо політики у найлегшій зрозумілій формі, щоб вони могли повністю зрозуміти й обговорити ваші пропозиції. Вибравши основні ідеї з вашого аналітичного документа, які ви хочете донести, і визначивши свою цільову аудиторію, вам треба далі вирішити, котрі з багатьох наявних засобів комунікації є прийнятнішими для вашої цілі, скажімо, публічні зібрання чи засоби масової інформації. Вам часто доведеться обирати метод комунікації, спрямований на різноманітні аудиторії. З огляду на це, має сенс підготувати стислий виклад ваших основних ідей, використовуючи просту, позбавлену наукового жаргону, мову

Щоб спланувати ефективну стратегію поширення ідей вашого дослідницького проекту, розгляньте таку низку запитань: Хто є вашою цільовою аудиторією (політики, НДО, громадяни)? Чому ви хочете їм донести ваші ідеї щодо цієї проблеми політики? Наскільки їх стосується ця проблема? Що вони вже знають про проблему? Які ключові елементи свого дослідження ви хочете до них донести? Що їм треба знати про проблему, якщо ви сподіваєтесь переконати їх викладом своїх ідей, щоб вони їх зрозуміли? Яким був би найрезультативніший спосіб донесення ваших ідей до цільової групи (індивідуальні зустрічі, групові презентації, прес[релізи чи конференції для засобів масової інформації, дискусії за круглим столом)?

#### **10.4. Основні види аналітичних документів**

Аналітичний документ містить два основних функціональних розділи: інформаційний та безпосередньо аналітичний. В залежності від характеру дослідження інформаційний та аналітичний розділи можуть бути рівнозначними або асиметричними за об'ємом, проте жоден з них не повинен складати виключний зміст проекту. Аналітику не можливо подати без посилання на вихідну інформацію, тому адресат не отримає повної картини проблеми. Разом з тим, інформаційний та аналітичний розділи безперечно мають власну специфіку. Вона визначає їхній змістовний склад, а також форму подання матеріалу та особливості відповідних лінгвістичних конструкцій.

Розрізняють наступні види аналітичних документів:

Аналітична записка (цілісна інформаційно-політична модель політичної ситуації, з таблицями, які ілюструють івент-аналіз, детальним аналізом проблем, висновками та практичними рекомендаціями, схематичним сценарієм розвитку політичної ситуації). Визначальним при підготовці аналітичної записки є термін її підготовки – важливо, щоб після її закінчення інформація не втратила своєї актуальності. При підготовці аналітичної записки доцільно залучати максимальну кількість матеріалів, навіть тих, які раніше вже використовувалися. Обсяг 5 – 10 сторінок.

Оглядова записка (політична картина дня та аналіз політичного дискурсу в ЗМІ за підсумкам дискурс-аналізу першого етапу дослідження). При складанні оглядової записки інформація з документів, що використовуються, подається як правило у вигляді прямих цитат (допускається їх скорочення з відповідними застереженнями). Оглядова записка в основному використовується для аналізу публікацій у ЗМІ з того чи іншого питання. Обсяг від 5 до 20 сторінок.

Довідка (порівняльний портрет мовних особистостей по підсумку другого етапу дослідження та інтенціональний портрет особистості, яка була об'єктом дослідження), представляє собою короткий огляд окремого аспекту конкретної події (в основному це інформація статистичного та іншого характеру), а також може стосуватися політичних, державних та громадських діячів, питанням функціонування політичних структур тощо. Обсяг 2-3 сторінок.

### **10.5. Структура аналітичного документу.**

Здебільшого кожен аналітик у процесі роботи виробляє власну схему підготовки аналітичного документу з огляду на отриманий практичний досвід. Разом з тим, можна виділити ряд послідовних складових, які доцільно використовувати при складанні будь-якого аналітичного документа.

Структура аналітичного документу складається з:



1. прізвище та ініціали замовника, у разі необхідності – посада (особливо у випадках, коли документах готується у державних структурах);
2. прізвища, ініціали та посада аналітика, консультанта. Проте існують випадки, коли документ готується конфіденційно, тому необхідності у даному пункті немає;
3. дата завершення аналітичного документа (або період, який охоплює аналітична записка);
4. тема аналітичного документа (заголовок). Значення заголовку (назви) аналітичного документу важно переоцінити. Заголовок повинен передавати основну ідею аналітичного документу, певною мірою викликати у замовника ті чи інші очікування;
5. основна частина – аналіз проблеми, варіанти подальшого розвитку подій. В одному аналітичному документі доцільно відображати не більше 4-5 ключових ідей, які мають відношення до заявленої теми;
6. висновки;
7. рекомендації.

Структура аналітичних документів має багато спільного, однак є і певні особливості кожного виду.

Огляд стану питання — це огляд, що містить систематизовану й узагальнену інформацію про стан наукової розробки і практичної реалізації, тенденції розвитку питання, що розглядається. Огляд стану питання (проблеми, теми) складається з таких елементів: вихідні дані, реферат, вступ, аналітична частина, висновки, рекомендації, додатки, список використаних джерел, список скорочень, допоміжні покажчики, зміст. У вступі обґрунтовують вибір теми (вказують наукову і практичну значущість та актуальність теми (проблеми, питання), її зв'язок з іншими галузями науково-практичної діяльності), визначають цільове призначення огляду, часові межі аналізованого періоду, види використаних документів. Аналітична частина огляду містить аналіз, оцінку й узагальнення систематизованих даних і фактів, які характеризують стан об'єктів наукових досліджень. При підготовці оглядів слід дотримуватися таких основних положень: Критичний аналітичний огляд містить систематизовану, яку критично (науково, технічно, економічно) оцінив і узагальнив автор огляду, інформацію про стан питання, що розглядається. Його основна мета — оцінка стану, визначення основних тенденцій і перспективних шляхів розвитку питання (проблеми, теми), що розглядається, а також синтез нового наукового знання. В оглядово-аналітичному документі обов'язковими є зіставлення й авторська оцінка новизни, наукової і практичної значущості питання. Прогнозний огляд містить аналіз інформації, яка відображає характер змін стану досліджуваного об'єкта (його структури, найважливіших показників і чинників, що визначають його розвиток), з метою виявлення закономірностей розвитку об'єкта, необхідних для проведення робіт з

прогнозування. Цей огляд базується на аналізі первинних документів глибокої ретроспективи. Прогнозний огляд на 5—10 років уперед і передбачають аналіз: Прогнозний огляд має таку структуру: вступ (підстави для складання огляду), аналітична частина (стан об'єкта, тенденції і прогноз розвитку), висновки, пропозиції. Інформаційний звіт про діяльність розпочинається з анотації або реферата з коротким викладом завдання дослідження та отриманих результатів і зі вступу, в якому характеризуються вітчизняні й зарубіжні досягнення з досліджуваної проблеми. У самому тексті звіту викладають зміст завдання, формулюють технічне завдання, аналізують відомі методи і способи вирішення, розрахунки і результати експериментів. Завершується звіт висновками із зіставленням та аналізом результатів, отриманих у ході дослідження теоретичних та експериментальних даних, і, нарешті, висновками з оцінкою результатів і шляхів використання їх. Модифікацією аналітичного документа за цільовим призначенням та методикою створення є такі інформаційні документи, як тематична підбірка, дайджест, прес-реліз, досье і т. ін. Такі документи часто називають синтезованими. Тематичні підбірки як вид аналітичних документів — це синтезована сукупність первинних документів, частин тексту, рефератів, анотацій, рисунків, схем, діаграм тощо, підібраних з певного питання (проблеми). їх роблять за двох умов: при сталому споживацькому інтересі до певної проблеми і тоді, коли немає узагальнених публікацій з неї, інформація розосереджена в широкому колі джерел.

Дайджест — це документ, що становить добірку витягів із конкретного тексту, відібраних і згрупованих таким чином, щоб дати про нього загальне уявлення, чи добірку найцікавіших матеріалів, передрукованих з інших видань. Дайджести можуть бути неперіодичними, періодичними та продовжуваними. Дайджестом також називають короткий виклад чого-небудь. Це фрагменти текстів багатьох документів (цитати, витяги, конспекти, інколи реферати), підібрані з певної теми, не забезпеченої узагальнюючими публікаціями, яка є у сфері постійних інтересів споживачів.

Для дайджестів характерним є: вузькість тематики; різність аспектів розгляду проблеми; різниця в термінології, яку застосовують фахівці різних галузей; можливі розбіжності у відомостях, незбігання поглядів авторів. Прикладом аналітичного вторинного документа є досье. Досье — це формалізований, тобто складений за певним планом вторинний документ, який містить розгорнуту характеристику об'єкта (окремої особи, організації, товару або послуги і т.д.).

Прес-реліз — листівка, спеціальний бюлетень або брошура, головним чином, з офіційним повідомленням для органів масової інформації. Інформаційні вимоги: зацікавленість споживачем (інформативність); змістовність (інформаційна місткість); яскравість у

рекламному оточенні (контрасність); виразність основних елементів (первинна фіксація уваги); запам'ятовуваність (вторинна фіксація уваги — зворотна інформація); вчасність — необхідність для певних споживачів у потрібний час.

### **10.6. Етапи підготовки аналітичних документів**

Інформаційно-аналітичний процес в сфері управління представляє собою процес пошуку, збору, переробки та подання інформації у формі придатній для її використання при прийнятті управлінських рішень.

Основні принципи організації інформаційно-аналітичного процесу: *повідомляти достовірно, своєчасно та ясно.*

*Достовірність* повідомлення забезпечується завдяки правильному поєднанню ряду моментів: глибоке розуміння дійсності; правильний відбір фактів; виділення основних моментів явищ і процесів.

*Своєчасність* отримання інформ. багато в чому визначає її цінність для користувача.

*Ясність* викладення матеріалу полягає в тому, щоб зробити доступними для інших результати роботи аналітика.

Прямий порядок підготовки інформаційно-аналітичних документів - логіка реалізації цього порядку роботи в цілому описується формулою «від загального - до часткового». Вона дозволяє виконавцю поступово поглиблювати свої знання по проблемі, що досліджується. Такі етапи:

1. Загальне знайомство виконавця з проблемою, по якій готується документ, та із суміжними питаннями.

2. Визначення термінів і понять, що використовуються в роботі і вживатимуться у підготовлених документах.

3. Збір необхідних фактів, що передбачає використання різних джерел інформації.

4. Полягає в тлумаченні фактів з метою отримання від їх "переробки" максимуму корисної інформації.

5. Далі на підставі тлумачення фактів будується робоча гіпотеза, що представляє собою, по суті, ключовий етап всього інформаційно-аналітичного процесу.

6. Здійснюється перевірка висунутих однієї чи кількох гіпотез. Робляться висновки, що виступають засобом перевірки (підтвердження або спростування) гіпотез.

7. Викладення напрацьованого матеріалу.

Зазначений прямий порядок відображає формально—логічну послідовність підготовки інформаційно-аналітичних документів.

Однак, за певних обставин логічна послідовність прямого порядку може порушуватись і замінюватись, так би мовити, зворотною послідовністю підготовки інформаційно-аналітичних документів. Суть

зворотного порядку полягає в тому, що на перше місце в інформаційно-аналітичному процесі виходить побудова гіпотези.

Далі починається збір фактів, здійснюється їх тлумачення та робляться попередні висновки.

Наведена зворотна послідовність проходження етапів інформаційно-аналітичного процесу за рахунок кваліфікації виконавців дозволяє більш ефективно використовувати наявні ресурси і особливо час в процесі організації інформаційної діяльності. За рахунок цього забезпечується своєчасна підготовка потрібних інформаційних матеріалів.

### **Контрольні питання**

1. Проаналізуйте зарубіжний досвід реалізації публічної політики.
2. Охарактеризуйте основні підходи до оцінювання публічної політики.
3. Назвіть основні відмінності аналітичних документів.
4. Чому структура аналітичного документу відрізняється за видом аналітичного документу?

### **Література**

1. Варенко В.М. Інформаційно-аналітична діяльність: [навчальний посібник] / В.М. Варенко. – К.: Університет «Україна», 2014. – 417 с.
2. Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / Сандро Гоці ; [пер. з італ. К. Тищенко]. – К. : К.І.С., 2003. – 286 с
3. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління : політологічні аспекти [Текст] : монографія / О. Дем'янчук. – К. : Факт, 2008. – 272 с
4. Електронне урядування: підручник / авт. кол. : А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін та ін. ; за заг. ред. проф. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка. – Київ : НАДУ, 2016. – 128 с.
5. Еойн Янг і Ліза Куїнн. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С.Соколик. Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.:“К.І.С.”, 2003. – 120 с.
6. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.
7. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. - Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. - 200 с.
8. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. - 340 с.

9. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. - К. : НАДУ, 2016. - 192 с.
10. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
11. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.
12. Рейтерович І. В. Аналітичний документ як інструмент підготовки управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / І. В. Рейтерович, С. В. Ситник ; уклад. В. М. Гаврилюк. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.
13. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.
14. Соціальна і гуманітарна політика : підручник / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. - К. : НАДУ, 2016. - 792 с.
15. Чальцева, О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія / О. М. Чальцева. – Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. – 336 с.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: конституційно-правові проблеми організації та функціонування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. В. Батанов. – К., 2011. – С. 4.
2. Браун М. П. Посібник з аналізу державної політики / М. П. Браун ; [пер. з англ.]. – К. : Основи, 2000. – 243 с.
3. Варенко В.М. Інформаційно-аналітична діяльність: [навчальний посібник] / В.М. Варенко. – К.: Університет «Україна», 2014. – 417 с.
4. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції і практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг ; [пер. І. Дзюби, А. Олійник]. – [2-е вид.]. – К. : Видво Соломії Павличко "Основи", 2000. – 654 с.
5. Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / Сандро Гоці ; [пер. з італ. К. Тищенко]. – К. : К.І.С., 2003. – 286 с
6. Даль Р. О демократии / Р. Даль ; пер. с англ. А. С. Богдановского ; под ред. О. А. Алякринского. – М. : Аспект Пресс, 2000. – 208 с.
7. Дем'янчук О. Державна політика і державне управління : політологічні аспекти [Текст] : монографія / О. Дем'янчук. – К. : Факт, 2008. – 272 с
8. Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – Київ ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. – Т. 2. – 324 с.
9. Діяльність органів місцевого самоврядування в місті : монографія / О. М. Коваль, В. Є. Воротін, В. В. Мамонова та ін. ; за ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2009. – 159 с. – (Бібліотека міського голови).
10. Електронне урядування: підручник / авт. кол. : А. І. Семенченко, Н. В. Грицяк, О. Б. Кукарін та ін. ; за заг. ред. проф. Н. В. Грицяк, А. І. Семенченка. – Київ : НАДУ, 2016. – 128 с.
11. Бойн Янг і Ліза Куїнн. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: Практичний посібник для радників з державної політики у Центральній і Східній Європі / Пер. з англ. С.Соколик. Наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К.:“К.І.С.”, 2003. – 120 с.
12. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підруч. / [авт.-упоряд. : О. В. Батанов, Н. М. Батанова, В. М. Вакуленко та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010.
13. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47.
14. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування : практ. посіб. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова,

Н. В. Стаднічук [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІА, 2012. – 100 с.

15. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. - К. : НАДУ, 2010. - 300 с.

16. Мироненко Є. Політологічний аналіз теорії дослідження парламентаризму: умови розвитку в сучасній Україні // Персонал. — 2007 — № 6.

17. Наші права: участь громадян в управлінні державними справами С.В. Злобін, С.О. Майданевич, Н.В. Окша, Д.В. Войтенко; Заг. ред. Н.К. Дніпренко. - Вінниця: ТОВ "Консоль", 2006. - 64 с.

18. Новіков В.Д., Мицак Б.Н. До питання захисту прав та законних інтересів громадян [Електронний ресурс] / В.Д. Новіков, Б.Н. Мицак // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права: зб. наук. пр. / Львів. ун-т бізнесу та права. – Львів, 2011. – Режим доступу: [http://irbis-nbuv.gov.ua/Nzlubp\\_2011\\_6\\_37.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/Nzlubp_2011_6_37.pdf)

19. Пірен М.І. Публічна політична діяльність : навч. посібник / М.І. Пірен. – К.: НАДУ, 2009. – 288 с.

20. Політика в публічному управлінні навч. посібник / Бондар І.С., Горник В.Г., Кравченко С.О., Кравченко В.В. - Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. - 200 с.

21. Політологічний енциклопедичний словник / Упор. В.П. Горбатенко; За ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. — К.: Генеза, 2004.

22. Політологія: Історія та методологія / за заг. ред. Ф. М. Кирилюка. – Київ : Здоров'я, 2000. – 632 с.

23. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // ВВР України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.

24. Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д-ра політ. наук, проф. - Київ : НАДУ, 2016. - 340 с.

25. Публічна політика в процесах реформування системи державного управління України / С. О. Телешун, С. В. Ситник, І. В. Рейтерович, О. Г. Пухкал. - К. : НАДУ, 2016. - 192 с.

26. Публічна політика та управління : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титаренко, С. В. Ситник, С. І. Вировий. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.

27. Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. - К. : НАДУ, 2009. - 288 с.

28. Пугач В.Г. Феномен бюрократії в трансформаційному суспільстві: дис. ... канд. по-літ. наук: 23.00.02 / В.Г. Пугач; Київський нац. торговельно-економічний ун-т. – К., 2006. – 173 с.

29. Пухкал О. Г. Модернізація державного управління в контексті розвитку громадянського суспільства в Україні : монографія / О. Г. Пухкал. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2010. – 287 с.
30. Рейтерович І. В. Аналітичний документ як інструмент підготовки управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / І. В. Рейтерович, С. В. Ситник ; уклад. В. М. Гаврилюк. – К. : НАДУ, 2013. – 56 с.
31. Розроблення публічної політики. Практичний посібник/Уклад. А.О. Чемерис. – К. : ТОВ «Софія». – 2011. – 128 с.
32. Система розробки і здійснення публічних політик в Україні / Під загальною редакцією О. П. Демянчука. – К.: Факт, 2004. – 224 с.
33. Соціальна і гуманітарна політика : підручник / [авт. кол. : В. П. Трощинський, В. А. Скуратівський, М. В. Кравченко та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського. - К. : НАДУ, 2016. - 792 с.
34. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / под. общ. ред. В. С. Бакирова, Н. И. Сазонова.– Х. : ХНУ имени В. Н. Каразина, 2005. – 592 с.
35. Телешун С. Публічна політика та управління : наукова розробка / авт. кол. : С. Телешун та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 36 с.
36. Цветков В. В. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства [монографія] / В. В. Цветков, В. П. Горбатенко / К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 248 с.
37. Чальцева, О. М. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика : монографія / О. М. Чальцева. – Вінниця : ФОП Барановська Т. П., 2017. – 336 с.
38. Чилкот Рональд Х. Теории сравнительной политологии. В поисках парадигмы / Чилкот Рональд Х. ; пер. с англ. – М. : ИНФРА ; М. : Весь Мир, 2001. – 560 с.
39. Шаповал В.М. Політологічний енциклопедичний словник / Упоряд.: Парламентаризм і законодавчий процес в Україні: Навч. посібн. — К.: УАДУ, 2000.
40. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти. Монографія / Галина Петрівна Щедрова. – Луганськ, «Елтон-2», 2010. – 308 с.



## НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

Неділько Аліна Іванівна, Задорожний Володимир Петрович,  
Бойко Валентина Вячеславівна

---

## ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА

Комп'ютерна верстка – А.І. Неділько

Редактор Я.В. Новічкова

Друк RISO.  
Обл.-вид. арк. – 9,34.

---

Поліграфцентр  
Полтавського національного технічного університету  
імені Юрія Кондратюка  
36011, м. Полтава, Першотравневий проект, 24  
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців, виготівників  
і розповсюджувачів видавничої продукції  
Серія ДК, № 3130 від 06.03.2008 р.

---

Віддруковано з оригінал-макета поліграфцентру ПолтНТУ