

32.521(777)УТ.

Українська Академія державного управління
при Президентіві України

193

**Державна політика:
аналіз та механізм її впровадження
в Україні**

Навчальний посібник

*Затверджено Вченою радою
Української Академії
державного управління
при Президентіві України*

Українська Академія
державного управління
при Президентіві України

БІБЛІОТЕКА

ІНВ. № _____

Київ
Видавництво УАДУ
2000

183/23.11.00

Д36 Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні: Навч. посіб. / Кол. авт.; За заг. ред. В.А. Ребкала, В.В. Тертички. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 232 с.

Державна політика відіграє надзвичайно важливу роль у суспільному житті. Саме вона має своєчасно виявити назрілі проблеми розвитку суспільства, проаналізувати причини виникнення, актуальність та знайти шляхи їх вирішення. У сфері державної політики приймаються відповідні політичні рішення, спрямовані на вирішення проблем, створюється механізм реалізації цих рішень, розробляється відповідний інструментарій.

Навчальний посібник - одна з перших спроб сприяти не тільки засвоєнню основ державної політики, але й втіленню набутих знань у реальну суспільну дійсність.

У книзі запропоновано наукові підходи до аналізу державної політики, розкривається зміст, принципи і методологія в контексті "цілісної картини" суспільного життя.

Для політичних експертів, консультантів, слухачів системи підготовки і перепідготовки кадрів державної служби України та студентів вищих закладів освіти, які опановують програми магістерського рівня, аспірантів, докторантів, викладачів, науковців, а також усіх бажаючих поглибити свої знання у сфері державного управління.

Автори:

Валевський О.І., Ребкала В.А. (ч. VII, с. 196), *Лозунова М.М.* (ч. III, с. 58), *Пірен М.І.* (ч. VI, с. 152), *Пойченко А.М.* (ч. II, с. 34), *Тертичка В.В.* (передмова, ч. IV, с. 84, ч. V, с. 110), *Шахов В.А.* (ч. I, с. 10).

Рецензенти:

М.Ф. Головатий, доктор політичних наук, професор, Віце-президент з наукової та методичної роботи Міжрегіональної Академії управління персоналом;

І.Ф. Надольний, доктор філософських наук, професор.

Цей навчальний посібник підготовлено і видано за підтримки Міжнародного Фонду "Відродження": програми підтримки вищої освіти в Україні (конкурс ініціатив на розвиток та впровадження нових навчальних курсів із соціально-гуманітарних дисциплін). Метою програми є підтримка трансформаційних процесів у сфері соціально-гуманітарних дисциплін вищої освіти України, що сприяють демократичному розвитку українського суспільства.

Д 0802000000 - 020
УАДУ - 2000

Без оголош.

© Українська Академія державного управління при Президентові України, 2000

ISBN 966-7353-97-4

Передмова

Тема “Аналіз державної політики” є дуже важливою у зв’язку з розбудовою політичних інститутів нашого суспільства. Суспільне сьогодення вимагає коректної, зваженої державної політики для побудови демократичної держави. Теорія і практика державної політики знаходиться попереду усіх щаблів державного управління, усіх рівнів державних службовців. Державні службовці, котрі приймають рішення, здійснюють адміністрування сьогодні, потребують поради і допомоги з боку висококваліфікованих спеціалістів. Отже, кадрове забезпечення державної політики є питання номер один для адміністративної системи України. Ще однією важливою проблемою нашого суспільства є відсутність науково обгрунтованої державної політики та реального механізму впровадження державно-політичних рішень. Зараз ми не маємо спеціально підготовлених фахівців аналітиків, експертів для аналізу державної політики. Мета, яку поставили автори навчального посібника, полягає в допомозі студентам і слухачам усвідомити курс державної політики країни, зробити його аналіз, досягнути найголовніші дефініції і поняття, на підставі системних показників зробити порівняльний аналіз, що сприятиме розробці та впровадженню досконалої політики держави, яка відповідатиме стратегічному курсу.

На сьогодні у нашому суспільстві майже відсутні спеціалісти, які здатні зробити фаховий аналіз державної політики. Дослідження державної політики в суспільстві - це передусім аналізування ідей, структури, процесу; освітньої політики, політики у сфері охорони довкілля, культури, податкової політики тощо; аналіз державно-політичних проблем і шляхів їх вирішення (з урахуванням альтернативних можливостей). Дослідження дефініції “нова державна політика”, шляхів впливу нових комунікативних та інформаційних технологій на демократичний розвиток країн, чинників, які впливають на стабільність демократичних урядів, аспектів і ролі громадян та їх відносин з

урядом у демократичних країнах; проблем легальності влади і політичної довіри, ролі й значення громадської думки та основних форм і напрямків демократичного розвитку суспільства, допоможе краще зрозуміти "... що робить Уряд, чому він це робить і як інакше це зробити" (Thomas R. Dye Understanding Public Policy. - 7-ed. - Prentice Hall, 1992. - P.1).

Для кращого усвідомлення і розуміння політичного процесу ми повинні проаналізувати державну політику тому, що цей аналіз стосується питання "хто що має" в політиці, але більш важливим є "чому" і "що це дає". Політологи, так само як й інші науковці, розробляють велику кількість концепцій, моделі яких допомагають зрозуміти й описати політичне життя нашого суспільства, але найбільшою проблемою суспільного розвитку є наукове розроблення державної політики та реального механізму впровадження державно-політичних рішень. Дослідження політики є важливим.

Дослідження політики - це аналіз розвитку, управління (адміністрування), впровадження й оцінювання політичних ініціатив, рішень та дій, процес обґрунтованого навчання або вдосконалення на підставі врахування і вивчення помилок та недоліків. Кроки політичних змін є більш швидкими і ефективно досконалыми, якщо знання ґрунтуються на законах економіки і політики, глобалізації та професійності.

• Дослідження державної політики зосереджене на повсякденному політичному житті та його змісті разом з удосконаленням цілей, що, в свою чергу, містить такі компоненти:

- детермінанти (роз'яснення широкого і вузького розуміння терміна);
- описання змістового контексту (дефініція проблеми, на цілі, інструменти);
- зондування проблеми;
- зондування цілей;
- дійова ефективність впливу програмної мети;
- вплив на великі системи (соціальні, економічні, міжнародні тощо);
- продуктивність (аналіз вигод/витрат);

- нові рішення.
- Процеси, які базуються на:
 - аудиті (з урахуванням існуючої оцінювальної практики);
 - політичному розвитку;
 - адмініструванні управління;
 - механізмі впровадження;
 - інтеграції програмного розвитку та її послідовності;
 - перспективних цілях.
- Вимогах (виклики) стратегії майбутнього і на його основних директивних напрямках. Це передусім:
 - зміни політичного життя;
 - генеральні напрямки тенденції;
 - стратегічне бачення цілі.
- Дослідження політики як аналітичний процес, що передбачає:
 - інституційні можливості урядування;
 - позаурядові можливості;
 - знання й досвід громадян;
 - порівняльний аналіз інших країн.
- Загалом джерелом дослідження державної політики є:
документи:
 - академічні та спеціалізовані аналітичні огляди матеріалів;
 - дискусійні матеріали з політичних питань;
 - офіційні політичні документи;
 - офіційні урядові й політичні заяви, бюлетені, меморандуми тощо;
 - поточні (робочі) матеріали про підходи до політики, що обговорюються;
 - порівняльні матеріали з прикладами;
 - міжнародна ситуація (становище) і контекст документів;
 - історична чи “словесна (спіч) політика”;
 - огляди чи аналізи сучасної політики;
 - “карта - схема” політики чи програми;
 - “раціональне” в політиці чи програмі;
- фінансові обрахунки:*

- фінансові дані;
- аудит;
- макроекономічна та мікроекономічна статистика, що стосується державної політики;
- порівняння фінансової статистики для інших схожих програм;

наукові та оцінювальні знання, до яких входять:

- знання, вміння і навички спеціалістів даної сфери;
- експериментальні проекти/рішення;
- усвідомлення вигод і витрат;
- вплив техніки аналізу;

людські знання, до яких можемо віднести:

- громадську думку (домінуючу);
- випадковості;
- ключових гравців;
- опитування (інтерв'ю) і консультації;
- позиції груп інтересів.

Для характеристики державної політики ми застосовуємо методи соціологічних досліджень та аналіз традиційних культурних цінностей (цінності та переваги, норми і звичаї): аналіз статистичних даних, інформаційних та інших матеріалів для реформування політичних інститутів; характеристика політичних інструментів, які задіяні в державній політиці та законах (нормах, правилах...); аналіз механізму впровадження державно-політичних рішень; стратегічне планування і “реакція відторгнення”; постанови, укази і підтримка політики; управління і державна політика.

Розглядаючи державну політику з точки зору її всебічного аналізу визначимо, чим саме є цей аналіз (складові елементи, техніка, критика тощо). Передусім аналіз державної політики репрезентується як прикладна дисципліна через використання методик ситуативно-аргументованих 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.

Об'єктивне вивчення управлінських засад аналізу державної політики передусім пов'язане зі збільшенням (розширенням) розуміння фундаментальних методів для цього аналізу, ростом професійності, зростання усвідомлення смислу техніки для практики та витонченістю (загостренням) критичних здібностей. Стосовно розгляду критичних здібностей і політико-аналітичної роботи, виділимо:

- Відмінності між фактом і сприйняттям (думкою). Мається на увазі перевірка правдивості (довіри) до державних діячів перед тим, як підтримувати їх.

- Схильність до фанатизму ("занурення" в проблему чи супер довіра до людини) – впевненість у знанні реальної проблеми, яку слід вирішити і хто це має зробити.

- Запобігання вибіркості у сприйнятті - пізнання про всі факти (повний інформаційний комплекс) і використання їх для вироблення рішення.

- Запобігання спрощенню - охоплення всього комплексу проблеми, причетних суспільних інститутів та врахування всіх фактів і умов.

- Вибірковість (вирізнання - дискримінування) - вирішення, що має сенс і значення, а що ні.

- Запобігання штучному (фальшивому) силогізму (всі люди мають проблеми і всі політики мають проблеми, але не слід думати, що всі люди є політиками).

- Потрібно запобігти циркулюванню аргументів - більше звертати уваги на емпіричні докази довіри.

- Проблеми слід осмислювати постійно і систематично.

Реформування політичного життя України, становлення демократичної, соціальної, правової держави, багатопартійності та інших демократичних інститутів у процесі трансформації українського суспільства вимагають підготовки нового покоління аналітиків, консультантів, експертів, викладачів, організаторів для системи державного управління, партій і рухів, за-

собів масової інформації, центрів, фондів та інших структур систематичного підвищення їх кваліфікації (зараз в Україні майже відсутній кваліфікований аналіз державної політики та механізмів її впровадження як через недолік методик, наукової, навчальної літератури, так і через відсутність відповідно підготовлених фахівців). Це відповідальне і складне завдання, від вирішення якого безпосередньо будуть залежати і наші успіхи в усіх сферах життєдіяльності українського суспільства. Саме на його вирішення спрямовано пропонований навчальний посібник.

Для активізації та вдосконалення процесу засвоєння знань застосовуються різноманітні форми навчання: лекції-бесіди, семінари-диспути, “круглі столи”, тематичні зустрічі, “брейн-стормінги”, ділові ігри, консультації, визначена тематика для самостійного опрацювання, рефератів-повідомлень і ситуаційних завдань, також тести й інші форми контролю та роздаткові навчально-методичні матеріали.

Вивчення курсу дасть можливість підвищити рівень політичних знань та кваліфікації державних службовців, забезпечити їх інформацією з основних проблем державної політики, ознайомити із сучасними методами аналізу й оцінки її ефективності, використати сучасні знання з державної політики у практичній діяльності.

Розробка навчально-методичних матеріалів, планів, модулів для програми, “keys studies”, комп’ютерної програми, написання й апробація навчального посібника та викладання самого курсу дає нам чудові можливості вивчити специфіку динаміки державної стратегії і тактики і допоможе усвідомити наукове підґрунтя та реальний механізм упровадження державної політики в Україні. Між тим історичний досвід і теоретичні дослідження закордонних науковців переконливо свідчать, що перша стадія політичного процесу, різновидом якого і є, зрештою, державна політика, починається тоді, коли проблема розглядається ще в стадії свого зародження як гіпотетична або можлива, коли вона заздалегідь розпізнана та ідентифікована. У такому випадку різні варіанти пом’якшення, послаблення розв’язання проблеми можуть бути вивчені швидко і перевірені ек-

периментальним шляхом, що і є предметом наукового аналізу державної політики.

Автори вдячні за надані матеріали О. Кучеренком для підготовки посібника.

Навчальний посібник підготовлено кафедрою політології складається з семи розділів, у кінці кожного подано контрольні запитання і завдання та рекомендована література. Розділ 1 підготував В.А. Шахов, розділ 2 - А.М. Пойченко, розділ 3 - М.М. Логунова, передмова і розділи 4, 5 - В.В. Тертичка, розділ 6 - М.І. Пірен, розділ 7 - В.А. Ребкало, О.Л. Валевський.

Автори будуть вдячні за пропозиції, зауваження, поради стосовно вдосконалення посібника зокрема, і навчального курсу загалом.

Концептуальні засади державної політики

У вітчизняній науковій літературі, як зрештою і в науковій літературі інших держав, що утворилися в межах пострадянського простору, проблема державної політики поки що не знайшла адекватного висвітлення. Але це аж ніяк не означає можливості недооцінки ролі державної політики, а, навпаки, потребує від науковців термінових зусиль для ретельного дослідження і аналізу цієї категорії. Тим більше, що державна політика займала центральне місце в теорії і практиці державної діяльності. Вивчення державної політики необхідне для того, щоб домогтися більшого розуміння її джерел, процесів за якими вона розвивається і виконується, її взаємодії з суспільством. У свою чергу це підвищує наше розуміння політичних процесів і, відповідним чином, відбивається на нашій політичній поведінці. Тому зрозумілим є досить велике практичне значення дослідження даної проблематики і розпочати його слід з розкриття концептуальних засад державної політики, з'ясування її сутнісного змісту. При цьому пропонується зосередити увагу на таких питаннях:

1. Предмет державної політики та її функції.
2. Типологізація державної політики та її періодизація.
3. Державна політика і державне управління: співвідношення і взаємозв'язок.

Насамперед слід звернути увагу на те, що характеристика державної політики передбачає з'ясування сутності головного елементу цього словосполучення, тобто розкриття змісту самого поняття "політика". Відомо, що є різні його трактування. Так, канадський дослідник Леслі Пал звертає увагу на те, що дехто визначає політику як синонім позиції або ставлення, інші розуміють її як напрям дій, треті - як певні правила. При-

чому спільним для всіх є визначення політики як дороговказу для тих, хто втілює її в життя, і тих, хто її дотримується. “Як, - запитує канадський дослідник цієї проблеми Леслі Пал, - державні службовці можуть знати, яких дій від них вимагатиме уряд у конкретному випадку?” Вони звертаються до політики як до дороговказу. Як громадяни знатимуть, що уряд робить чи не робить у певних справах? Вони знову ж таки звертаються до його політики [6, с. 21].

Проте поняття про політику як дороговказ є занадто поверховим, оскільки значно звужує зміст цієї категорії. Більш повним, як на нашу думку, буде визначення політики як сукупності специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства та їх узгодження з метою встановлення і збереження політичного і громадського порядку, досягнення злагоди і політичної інтегрованості суспільства. Зрозуміло, що в даному випадку йдеться про демократичне трактування сутності політики, оскільки вона може застосовуватися й для досягнення зовсім не гідних цілей. Але в будь-якому разі політика завжди являє собою певну форму суспільної діяльності. Тобто вона виникає і реалізується не сама по собі, а як діяльність певних політичних суб'єктів. Оскільки ж держава є поняттям перш за все політичним - більше того, саме вона є головною підмогою політики, оскільки вона і виступає як найважливіший суб'єкт останньої. Отже, і державну політику можна визначити як політичну діяльність держави та її органів. Але таке тлумачення державної політики було б занадто широким і абстрактним. Розуміння державної політики потребує більш конкретних дефініцій, хоча й тут не можна не звернути увагу на відсутність серед науковців однастайності.

Існує досить широкий набір визначень державної політики, в яких робиться наголос на різних її аспектах - цілях, намірах, завданнях або засобах. Так, Роберт Айстон стверджує, що державна політика в широкому розумінні являє собою “ставлення урядової структури до свого оточення”. Таке визначення є надто широким. Інші, наприклад Томас Дай, проголошують,

що державна політика - це те, що уряд обирає робити або не робити. З таким визначенням можна б було погодитися, але воно не дає адекватного розуміння того, що можливі розходження між тим, що уряд вирішує робити і тим, що він дійсно робить. Більш того, можна прийти до висновку, що такі дії, як рутинне персональне призначення або надання різних ліцензій, які звичайно не сприймаються як предмет політики, а є суто управлінськими, також набувають політичного статусу, що може призвести до зайвої політизації управлінського процесу. Ще одне визначення дає Річард Роуз, який пропонує розглядати державну політику як “тривалу серію більш або менш відповідальних дій та їх узгодження з метою прийняття конкретного рішення” [11, с. 4-5]. Але й таке визначення є дещо обмеженим, оскільки фактично зводить державну політику до процесу прийняття рішень, хоча зміст політичного курсу не може визначатися лише на стадії прийняття рішення, тим більше, що значно частіше буває так, що з часом воно (рішення) неодноразово переглядається відповідно зі зміною у визначенні проблем, законодавчої бази, процесу регулювання і судових рішень, а також під впливом рішень, які приймаються чиновниками нижчої ланки [7, с. 545].

Щодо цього звертає на себе увагу концепція Джеймса Андерсона, який виходить з того, що, по-перше, визначення зв'язку державної політики із цілезорієнтованими або такими, що служать певним цілям, діями, є більш важливим і правильним, ніж її зв'язку із безладною поведінкою або випадковими подіями.

По-друге, державна політика складається з напрямів або моделей діяльності, які взяті на озброєння урядом скоріше, ніж з їх окремими, дискретними рішеннями.

По-третє, державна політика з'являється у відповідь на політичні вимоги або ті заклики до дії або бездії, які з окремих спірних суспільних питань висуваються іншими авторами - приватними громадянами, представницькими групами або іншими громадськими діячами. У відповідь на політичні вимоги урядовий діяч приймає політичне рішення, яке визначає зміст та

напрямок державної політики. Формальним вираженням і артикуляцією державної політики є політична заява, хоча остання часто відрізняється двозначністю і невизначеністю.

По-четверте, державна політика включає до себе те, що уряд дійсно робить, а не те, що він має намір зробити або що його представники кажуть про те, що вони збираються робити. Тут доцільно згадати ідею політичної продукції або дій, що дійсно застосовуються для виконання політичних рішень і заяв. Перевірка політичної продукції може визначити наскільки правдивими і реальними були політичні заяви.

По-п'яте, державна політика може бути як позитивною, так і негативною. Вона може використовувати якісь форми відкритої урядової діяльності в зв'язку з проблемою, з якої політична діяльність була затребувана (позитивна), або вона може являти собою рішення урядовців нічого не робити щодо тієї проблеми, з вирішенням якої уряд відчував утруднення (негативна). Інакше кажучи, уряд може слідувати політиці невтручання, що найчастіше відбувається стосовно окремих аспектів економічної діяльності.

Тут хотілося б зазначити, що взагалі серед західних політологів дуже популярною є точка зору, згідно з якою державна політика може являти собою не лише порядок певних дій, що обрані і робляться урядовими діячами, але й бездію уряду стосовно тієї чи іншої проблеми. Той же Л. Пал зауважує, що ми схильні розглядати державну політику з точки зору позитивних дій щодо розв'язання певної проблеми. Але можлива і негативна дія, коли уряд нехтує проблемою чи вирішує нічого не робити щодо цієї проблеми. І таку ситуацію теж слід розглядати як частину політичного процесу.

Повертаючись до концепції Дж. Андерсона, слід додати ще й таке її положення: державна політика, у всякому разі в позитивному її розумінні, має базуватися на законі і бути авторитетною [11, с. 6 - 8].

Вельми своєрідною є концепція державної політики американського політолога Гая Пітерса. Він звертає увагу на те, що державна політика - це насамперед сума урядових дій,

незалежно від того, чи йдеться про пряму діяльність уряду, чи про його діяльність через своїх агентів, які впливають на життя громадян. Тобто він висловлює думку, що державна політика являє собою відносини між урядом та приватними особами, які характеризуються втручанням уряду в життя громадян.

Виходячи з такого визначення Г. Пітерс виокремлює три рівня державної політики залежно від ступеню їх реального впливу на життя громадян.

На першому рівні ми маємо політику вибору - рішення, що робляться політиками, урядовими діячами та іншими офіційними авторитетами, і спрямовані на використання державної влади для того, щоб впливати на життя громадян.

На другому рівні йдеться про політичну продукцію - політичний вибір перетворюється на дію.

Нарешті, на третьому рівні мова має вже вестися про результат, тобто про той ефект, який політичний вибір і політична продукція чинить на громадян [14, с. 4].

Ідея державної політики передбачає, що існує певна сфера або галузь життя, яка не є приватною і утримання якої є спільною справою. Саме вона, ця галузь, на думку відомого американського вченого Уейна Парсонса, потребує урядового або соціального регулювання, або, принаймні, спільних дій. Наявність такої сфери породжує одвічну тему взаємовідносин між "суспільним" і "приватним" і порушує питання про те, як слід будувати ці відносини, що має бути суспільним, а що приватним, чи потребує суспільна сфера якихось особливих форм аналізу порівняно із сферою приватного життя [16, с. 3]?

Питання ці здавалося б прості, але з часів зародження цивілізації вони так і не знайшли гідної відповіді і гострота їх особливо дає про себе знати в перехідних суспільствах. За таких умов творці державної політики як напряду дій або утримання від неї, обраних державними органами для розв'язання певної проблеми або сукупності взаємопов'язаних проблем, мають знати, що означає їх політика і до яких наслідків вона може призвести [6, с. 22; 26]. Хоча при цьому не слід забувати й про те, що на формулювання державної політики можуть не-

передбачувано впливати різноманітні фактори. Так, “реальна” політика може визначатися вже на стадії її здійснення, оскільки проблема втілення в життя політики пов’язана з трудностю розміщення окремих осіб та організацій на відповідне з заявленою політикою місце. “Організаціям, - зауважує з цього приводу Л. Пал-, властива рутинна та упередженість, які можуть повернути заявлену політику в якийсь інший напрям”. Отже, початкові наміри творців політики можуть відрізнятись від “реальної” політики.

Не можна не вказати й на те, що політика може ґрунтуватися на логіці, вкоріненій у минулих намірах, що пов’язано з існуванням якихось застарілих, але не скасованих законодавчих актах, які не відповідають часу і фактично не діють, але формально існують, а значить і повинні виконуватися. Так, в Україні до прийняття нині діючої Конституції життя, значною мірою, визначалося положеннями Конституції УРСР, яка вже не відповідала умовам існування незалежної України, що обрала шлях демократичних перетворень, але певним чином впливала на якість і зміст законів, які в той час приймалися і які сьогодні, в свою чергу, негативно впливають на хід реформаторських перетворень і потребують свого перегляду.

Нарешті слід сказати й про те, що на політику впливає широка система владних стосунків, незалежно від того, що думають і який намір мають творці політики. Зрозуміло в цьому зв’язку, що недостатня визначеність владних повноважень між різними владними структурами в Україні як на горизонтальному, так і на вертикальному рівнях і породжувані цією обставиною конфлікти між ними, призводять до того, що серед творців нашої державної політики немає злагоди, внаслідок чого і сама державна політика залишається недостатньо визначеною і не відповідає проголошеним намірам.

Тут доречно буде згадати слова Президента України Л. Кучми про владні стосунки в системі виконавчої влади: “Виконавча влада не повинна бути демократичною всередині себе, в ній припустиме і необхідне вільне обговорення рішення, що приймається, але тільки до моменту його прийняття. Якщо рішення прийняте, воно має бути виконане точно і своєчасно. Якщо

воно обговорюється після відданого розпорядження, це вже... не демократія, а непідкорення” [9, с. 4].

Характеризуючи державну політику слід мати на увазі, що держава залишається найбільш універсальною формою політичної організації суспільства. І як така вона відіграє вирішальну роль у забезпеченні його поступового розвитку. У цьому і полягає перетворююча роль державної політики. Але не менш важливим є й те, що державна політика водночас призвана забезпечити стійкість, стабільність суспільних відносин, без чого не можливо домогтися впорядкованості суспільного життя і постійно підтримувати його в такому стані. Можна сказати, що державна політика виступає як засіб гармонізації процесу суспільного розвитку, в чому і полягає її головний зміст. Тому не доводиться зайвий раз підкреслювати важливість і значення продуманої, вивіреної державної політики особливо для умов країн подібних до України, де відбуваються масштабні перетворюючі процеси, спрямовані на розбудову суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

На цю обставину зовсім не випадково звернув увагу і Президент України Л. Д. Кучма в своїй промові перед депутатами Верховної Ради Послання про стратегію економічного і соціального розвитку нашої країни, поставивши на перше місце саме проблему державної політики і дієздатності влади. “Нам, - сказав він, - слід серйозно домовитися про принципи, на яких має будуватися державна політика. Вона повинна бути, перш за все, українською, єдиною і узгодженою, ефективною і відповідати особливостям моменту, часу, доби. Для цього потрібно, щоб кожна з гілок державної влади керувалася єдиними базовими цінностями, законами та ефективно діяла суворо у межах своїх повноважень. Сьогодні ми багато втрачаємо саме через те, що державна політика є фрагментарною, розбалансованою, а іноді й різновекторною, з внутрішніми суперечностями” [1, с. 3].

У цьому зв'язку потрібно усвідомити, що державна політика може бути ефективною лише за умови чіткого визначення її мети. Власне кажучи, державна політика є віддзеркаленням цілей політичної системи і засобів, за допомогою яких вони

досягаються. Тобто призначення і завдання державної політики полягає насамперед в тому, щоб знайти, визначити і відповідним чином сформулювати таку мету, яка була б здатна об'єднати суспільство, знайти засоби і розробити механізм її досягнення. Ось чому зміст державної політики, характеристика політичної діяльності держави визначаються також її метою. Власне для досягнення певних цілей і здійснюється державна політика. Безцільні перетворення завжди беззмістовні. Тому дуже важливо встановити, в чому полягає та мета, якої прагне суспільство, чи відповідає вона закономірностям суспільного розвитку. Цілі - це кінцевий стан або результат, що їх державні органи прагнуть досягти і саме вони викривають наміри та спрямування політики.

Що ж стосується конкретного змісту державної політики, то він визначається характером проблеми або групи проблем, на розв'язання яких спрямована політика. Професор Л. Пал зауважує з цього приводу, що державну політику як дороговказ до дії можна вважати гіпотетичним розв'язанням певної усвідомленої проблеми. А тому визначення проблеми - серцевина політики, ключ до розшифрування її змісту та логіки [6, с. 29]. Завдання політики стають конкретними завдяки проблемам, які ця політика виокремлює. Причому між проблемами, які визначає політика та її цілями існує тісний зв'язок. Як вважав Л. Пал, решту змісту політики можна вважати мостом між цими двома складниками - розв'язком, що ставить собі за мету досягнення цілей і подолання проблем [6, с. 33].

Необхідно звернути увагу й на те, що зміст державної політики, тобто політики, яка розробляється і проводиться державою та її органами і яка являє собою основні напрями діяльності і саму діяльність, курс держави всередині країни і на міжнародній арені, багато в чому залежить від багатьох факторів: природи і характеру самої держави, політичного устрою, типу політичного режиму, об'єктивних внутрішніх і зовнішніх умов існування даної країни, розстановки соціально-політичних сил в даному суспільстві. Нарешті, не менш важливим фактором, який впливає на зміст державної політики, є необхідність

185/23.11.80

координувати її в рамках союзів і регіональних об'єднань, а також необхідність врахування принципів і норм міжнародного права, рекомендації ООН та інших міжнародних організацій.

Аналіз змісту державної політики дозволяє зробити висновки, що вона являє собою досить складний і багатогранний процес. Така політика має відповідні завдання і цілі на певних напрямках і ділянках діяльності держави, що дає змогу розрізняти різні види і типи державної політики.

Дослідники державної політики виділяють, насамперед, поточну політику, під якою розуміють широку систему заходів, спрямованих на повсякденне оперативне і ефективне регулювання соціальних, політичних, культурних і певною мірою економічних відносин;

довгострокову політику, тобто систему рішень і засобів, що спрямовані на перспективу і визначають шляхи розвитку держави, її стратегічну мету і засоби її досягнення.

У свою чергу як поточну, так і довгострокову політику умовно можна розділити на внутрішню і зовнішню політику держави.

Внутрішня політика являє собою внутрішньополітичний курс держави, який спрямований на вирішення завдань і цілей, визначення основних напрямків розвитку всередині країни, організацію державної влади та її застосування для відповідного державного розвитку. При цьому внутрішня політика відзначається своєю різноманітністю в деталях і подробицях залежно від її об'єктів і суб'єктів та їх сполучення. Зрозуміло, що державна політика як діяльність, що переслідує певні цілі, охоплює собою як суспільне життя в цілому, так і окремі його сфери і відповідно розподіляється на економічну політику держави, соціальну політику держави, культурно-духовну політику держави, екологічну політику держави тощо.

Що ж стосується зовнішньої політики, то її слід розуміти як курс держави та її діяльність у зовнішніх /міжнародних/ справах. Вона регулює відносини даної держави з іншими державами, міжнародними організаціями, регіональними об'єднаннями, союзами держав і народами відповідно з її цілями і принципа-

ми. Здійснюється вона за допомогою системи відповідних інституцій, засобів і методів.

Як внутрішня, так і зовнішня політика обов'язково мають враховувати особливості конкретно-історичної ситуації, в якій вони формуються і здійснюються, культурно-національну специфіку і традиції. Вони мають будуватися на національному інтересі і служити цілям його реалізації, забезпечувати національну безпеку країни, але при цьому внутрішня і зовнішня політика держави мають формуватися на ґрунті тих тенденцій, які сьогодні визначають розвиток людської цивілізації. А однією з таких тенденцій, як відзначив у своїй промові перед депутатами Верховної Ради Л.Д. Кучма, є те, що “у наш час долю людства, країн і народів дедалі більше починають визначати глобальні процеси” і тому Україна має “гармонізувати свою національну ідею з напрямками і принципами розвитку людства”. Тільки на такій підставі ми зможемо “правильно визначити свої пріоритети і своїх партнерів”, убезпечити себе “від витіснення на узбіччя загальноцивілізаційного процесу” [1, с. 2].

Але й цього ще недостатньо, щоб зрозуміти суть державного політикотворення. Дуже важливим у цьому аспекті є визначення основних типів державної політики, які на думку американського дослідника Глена Райта, “віддзеркалюють рівень урядової діяльності або втручання в економічні та соціальні системи” [8, с. 8].

Щодо типологізації державної політики, то серед науковців теж немає одностайної думки. Але якщо спробувати узагальнити різні підходи, то можна буде назвати принаймні такі типи державної політики та їх різновиди:

1. Екстракційна (“добувна”, “добуваюча”) політика, що призначена для того, щоб шукати і черпати в суспільстві людські і матеріальні ресурси для досягнення державних (суспільних) цілей. Дехто з дослідників, наприклад Дж. Андерсон, називають таку політику матеріальною, тобто такою, що “дійсно забезпечує помітними джерелами або дійсною владою тих, хто ними володіє, або створює перешкоди тим, хто діє вороже. Законодавство зобов'язує підприємців оплачувати предописану

заробітну платню, виділяти кошти для виконання житлових програм, або забезпечувати матеріальне відшкодування прибутків фермерів” [11, с.14].

2. За контрастом з матеріальною політикою, на думку того ж Дж. Андерсона, існує ще й такий тип державної політики, як символічна політика. Вона чинить менш матеріальний імпульс на людей, оскільки не передбачає виділення коштів на досягнення помітних переваг або перешкод. Проте вона також означає прояв турботи про людей, захищаючи такі цінності, як мир, патріотизм, соціальна справедливість тощо. Між тим відомо, що той же патріотизм і “відстоювання інтересів своєї країни можуть стати стрижневими компонентами української національної ідеї, консолідації народу та влади, політичних сил, зміцнення єдності держави” [1].

Дж. Андерсон, вважає як правило, що політика не може бути повністю матеріальною або символічною. Символічні і матеріальні категорії слід розглядати як полюси континууму: будь-яка політика пов’язана з практикою, де присутнє і матеріальне, і символічне. Політика, яка вочевидь є матеріальною за суттю на базовій законодавчій мові, може виявитися символічною внаслідок адміністративних дій або внаслідок невдачі законодавчих спроб забезпечити адекватні фонди для її реалізації. Матеріально-символічна типологія особливо корисна при аналізі політичних імпульсів, щоб спрямувати нашу увагу на з’ясування реалістичності формальних політичних заяв. Це також спонукає нас зрозуміти важливу роль, яку відіграють політичні символи [11, с. 15].

3. Регулятивна політика - це політика, яка покликана впливати на поведінку всього суспільства або конкретних його угруповань шляхом накладання певних обмежень на їхню діяльність.

Розрізняють такі різновиди цього типу державної політики як:

- ◆ політика конкурентного регулювання;
- ◆ політика протекціоністського регулювання.

За допомогою політики конкурентного регулювання в суспільстві підтримується певний рівень конкуренції, але при

цьому створюються перешкоди, які її обмежують, щоб не завдати шкоди суспільству. Потенційною сферою, де можливе застосування політики конкурентного регулювання, є сфера забезпечення певними суспільними продуктами або сфера використання державних фондів. Прикладами такої політики може бути ліцензування та надання пільгових позик державними структурами приватним фірмам, антимонопольне законодавство тощо.

Політика протекціоністського регулювання також переслідує мету обмеження конкуренції, але вимагає при цьому дотримання певних правил конкурентної боротьби. Йдеться насамперед про захист населення від шкідливої або шахрайської діяльності приватних фірм. До прикладів політики протекціоністського регулювання можна віднести регулювання банківської діяльності, відповідні вимоги до фінансових ринків, санкціонування державними інстанціями випуску ліків та інших медичних препаратів перш ніж вони поступають у продаж, судове переслідування шахрайських фірм, захист вкладів населення та їх гарантія з боку держави і т. ін. Сюди ж можна віднести і регулювання практичної діяльності профспілок.

До цього можна додати, що Дж. Андерсон називає ще й такий різновид регулятивної політики як саморегулятивна політика, тобто політика, яка шукає своєї підтримки і підтримується регулюючими групами такими як засіб захисту і забезпечення інтересів своїх членів [11, с.12].

4. Дистрибутивна політика також виступає в двох своїх різновидах: як політика розподілу і як політика перерозподілу.

Політика розподілу використовується для розподілу матеріальних і нематеріальних цінностей у суспільстві, а також для сприяння діяльності приватного сектору та надання певних переваг окремим групам суспільства на індивідуальній адресній основі. У даному випадку йдеться про прямі виплати або субсидії для підтримання певного рівня прибутків, виплати для забезпечення мінімального прожиткового рівня, допомога по безробіттю. Прикладами політики розподілу можуть служити й субсидії певним галузям економіки з боку держави, таким, як, скажімо, сільське господарство, а також кредити спрямо-

вані на розвиток інфраструктур системи транспортних сполучень, каналізації і водопостачання, а також інша діяльність, пов'язана із використанням державних фондів для підтримки економічного розвитку, рівня зайнятості та сфери державних послуг.

Якщо політика розподілу означає розподіл послуг і прибутків між різними сегментами населення, то політика перерозподілу спрямована на перерозподіл рівня добробуту або прибутків у суспільстві. Йдеться про втілення в суспільстві системи прогресивного оподаткування прибутків, забезпечення певних груп населення можливостями отримати освіту чи роботу за рахунок надання певних пільг і допомоги з боку держави для навчання і працевлаштування. Прикладом політики перерозподілу в політичній сфері може бути збільшення політичного представництва певних груп населення на державних посадах або в представницьких органах влади за допомогою виборчого процесу, коли йдеться, скажімо, про надання представникам якоїсь національної меншини відповідної і гарантованої кількості місць у законодавчому органі.

5. Нарешті, ще одним типом державної політики є так звана процедурна політика, яка визначає що і як буде робитися в процесі реалізації державної політики і хто буде здійснювати цей процес і відповідати за нього. Таким чином, процедурна політика прямо або опосередковано визначає структури і процеси, що пов'язані з політичною системою і державним управлінням. До цієї категорії державної політики відносяться також контроль за лобістською діяльністю, процедура призначення і обрання посадових осіб, визначення владних відносин між різними рівнями і секторами державного управління. До цього слід додати і процедури, що пов'язані із створенням нових бюрократичних структур або реорганізацією старих.

Державна політика - це насамперед процес, а політичний процес, як відомо, є послідовним, внутрішньозв'язаним ланцюгом політичних подій та явищ, сукупність послідовних дій різних суб'єктів політики, що спрямовані на завоювання, утримання, укріплення і використання політичної влади. Відпо-

відно до цього державна політика як процес обов'язково має проходити через певні етапи, стадії. Створення політики не може відбуватися в одну мить і будь-яку проблему не можна розв'язати відразу і назавжди - її вирішення неодмінно потребує певної послідовності. Інша справа, що неможлива якась уніфікація у вирішенні тієї чи іншої проблеми з точки зору витрат і термінів, оскільки всі вони відрізняються різним ступенем гостроти, різними причинами виникнення, різними умовами розв'язання тощо. Одні з них, найбільш болючі, потребують негайного розв'язання і відповідної політики, інші ж можуть і зачекати, бо не торкаються безпосередньо життєво важливих проблем або торкаються їх малою мірою і не є джерелом соціальних і політичних конфліктів. Але кожна проблема потребує розробки відповідної політики щодо свого вирішення і певної його послідовності /вирішення/.

Підсумовуючи різні підходи західних політологів щодо періодизації державної політики, можна виділити шість основних її етапів.

1. Етап усвідомлення проблеми

Зрозуміло, що перш ніж застосувати державну політику, необхідно насамперед визнати і усвідомити наявність проблеми, яка потребує свого розв'язання. Причому така проблема не обов'язково має бути очевидною для всіх. Можлива ситуація, коли її сутність і можливі наслідки можуть усвідомлюватися і обмеженим колом людей: експертами, дослідниками. Завдання державних органів як раз і полягає в тому, щоб своєчасно, спираючись на відповідні дані, виявити проблему ще до того, як її загострення призведе до небажаних соціальних або політичних наслідків, і запропонувати політику її розв'язання. У цьому і полягає мистецтво політичного керівництва. Чим раніше проблема виявлена, тим легше і скоріше її можна розв'язати. Важливість цього етапу полягає ще й у тому, що визначення проблем нерозривно пов'язане з політичними завданнями, з'ясуванням того, чого політика намагається досягнути, якими є її

цілі і напрями. Політичні завдання завжди породжуються специфікою виявлення проблеми.

2 . Розробка порядку денного

Це етап включення політики до порядку денного або, як його ще називають, етап узаконення проблеми для політиків. Тобто на цьому етапі увага політичного керівництва зосереджується на виявленій проблемі як однієї з пріоритетних для своєї діяльності. Сам порядок денний являє собою перелік питань, які вимагають розгляду на державному рівні в певний час. Але це не просто перелік питань, на які необхідно дати відповідь, щоб вирішити усвідомлену проблему. Це й певне ранжирування цих питань за ступенем їх значимості, виявлення тих з них, які є найбільш важливими для розв'язання проблеми, тією “головною ланкою”, потягнувши за яку можна витягнути весь ланцюг. Візьмемо, скажімо, таку досить болючу для України проблему, як проблема безпеки дорожнього руху. Якщо на етапі усвідомлення проблеми ми оцінюємо її з точки зору ступеню її гостроти і важливості, всебічно аналізуємо причини, які її викликали, то на цьому етапі ми ранжируємо ці причини за ступенем їх значимості і шукаємо відповіді на такі питання: чи то головною причиною небезпеки з даної проблеми є поганий стан доріг? Чи може головна причина полягає в недисциплінованості і безкультурності учасників дорожнього руху? А можливо це пов'язано із станом транспортних засобів або несумлінністю працівників служби ДАІ у виконанні своїх обов'язків? Таким чином, можна поставити різноманітні питання, без відповіді на які неможливо вирішити дану проблему, але й не менш важливим є знаходження того з них, що відіграє ключову роль у вирішенні проблеми.

3. Формулювання політики

Даний етап характеризується тим, що на цьому етапі пропонуються, аналізуються, вивчаються і оцінюються різно-

манітні альтернативні варіанти розв'язання проблеми. На цьому етапі обговорюється і вирішується питання про філософську базу та ідеологію діяльності політичного керівництва стосовно проблеми, аналізуються можливості її розв'язання, дискутується питання про залучення до цього процесу державних або приватних структур, застосування конкретних знарядь управління. У даному випадку дуже важливу роль відіграє залучення до процесу розробки державної політики різноманітних політичних сил, у тому числі й опозиційних, а також активне обговорення альтернатив вирішення проблеми в засобах масової інформації, вивчення громадської думки щодо різних його варіантів і т. ін.

4. Прийняття політичного рішення

Це дуже важливий етап процесу державної політики і не випадково його називають етапом набуття законного статусу, оскільки на цьому етапі політик набуває чинності. Це етап, коли на основі домовленостей і компромісів політичним керівництвом із багатьох варіантів та альтернатив розв'язання проблеми обирається один, на основі якого розробляється стратегія, приймаються відповідні програми. "Державна політика може здійснюватися в широкому плані, - зауважує в цьому зв'язку Г. Райт, - дозволяючи виконавчим структурам розробляти деталі програм, але тільки в рамках загальних засад ухваленого політичного рішення" [8, с. 6]. Коли політичне рішення прийняте, воно вже не може обговорюватися у виконавчих структурах. Це керівництво до дії, яке є обов'язковим для виконання.

5. Впровадження політики

Коли політика набуває чинності і вступає в силу, починається процес, за допомогою якого рішення впроваджується в життя. Тут не можна не вказати декілька умов, які необхідні, для ефективного впровадження політики. По-перше, важливою умовою є розгляд етапу впровадження ще на попередніх етапах

процесу розробки політики. Якщо не думати про успішне впровадження ще до моменту прийняття політичного рішення, то програми, що приймаються на його основі будуть приречені на поразку. По-друге, цілі і завдання цих програм мають бути чітко визначеними і логічними, інакше - виконавці управління, державні службовці тощо, не будуть знати, що від них вимагається. По-третє, впровадження політики має здійснюватися на основі її безумовної підтримки тими установами, які його здійснюють, які мають для цього необхідну організаційну структуру, фонди, норми і людські ресурси.

Слід зазначити, що основну відповідальність за реалізацію завдань цього етапу несе адміністративний апарат. Це традиційна сфера державного управління, і таким чином, на цьому етапі державна політика набуває статусу державного управління.

6. Моніторинг (цінка) політики

Завершення процесу державної політики пов'язано з її моніторингом та оцінкою. На цьому етапі визначаються і перевіряються результати та наслідки державної політики, яка була ухвалена та впроваджена. При цьому розглядаються питання про те, які проблеми були розв'язані і наскільки успішно, скільки це коштувало, чи не марно були витрачені гроші, чи не призвело вирішення цієї проблеми до загострення інших проблем, чи не стала проблема внаслідок застосованої політики ще більш серйозною. Якщо це так, то, значить, запропонована політика була неправильною і процес слід починати з самого початку.

Варіанти оцінювання політики можуть бути різними. На буденному рівні навіть черги в магазинах являють собою показником успішності або провалу політики. Але зрозуміло, що коли йдеться про моніторинг, наукову оцінку державної політики, то мається на увазі її систематичний аналіз експертами, науково-дослідницькими групами.

Політичний процес є замкнутим циклом. Це означає, що оцінка політики призводить до етапу усвідомлення нової проб-

леми та потреби політичних змін. Як тільки це стає очевидним, процес починається знову і проходить через ті самі етапи.

Характеризуючи державну політику слід зазначити, що її рівень, характер, якість завжди оцінюються за конкретними практичними результатами, які, в свою чергу, залежать від якості виконання державою своєї управлінської функції. Ось чому функція управління є провідною функцією державної політики.

Державна політика визначає стратегію розвитку держави і суспільства, виявляє проблеми, які постають перед ними і потребують свого розв'язання. У сфері політичної діяльності держави приймаються відповідні політичні рішення, на основі яких розробляються управлінські рішення, визначаються конкретні механізми та інструментарій їх реалізації, виділяються необхідні кошти, матеріальні і трудові ресурси, призначаються відповідальні.

Політична діяльність держави як управлінський феномен в умовах сучасного суспільства повинна враховувати рівень народних групових, індивідуальних інтересів в організації життєдіяльності суспільства, що є основним показником її ефективності і навіть необхідності. Як зауважує американський дослідник Т. Лоуї, "практика управління визначає політику" [7, с. 545]. Лоуї мав на увазі, що політичний курс накладає відбиток на типи відносин між людьми, групою і державою, які в сукупності характеризують той чи інший політичний рух.

Зв'язок державної політики і управління виявляється й у тому, що основними суб'єктами управління суспільством є державні заклади і тому покращання управління є найважливішою складовою частиною політичної діяльності держави. Ось чому державна політика, на думку Г. Райта, являє собою галузь, яка складається з багатьох дисциплін, сфокусованих на процесах і функціях управління. Він трактує державне управління так:

- 1) це спільні зусилля певної групи в контексті держави;
- 2) охоплює всі три гілки влади - виконавчу, законодавчу і судову;
- 3) виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже є частиною політичного процесу [8].

Тому зрозуміло, що теорію державного управління як частини політичного процесу слід розглядати з урахуванням деяких теоретичних концепцій із сфери політичної науки. Таким чином, відокремлення державного управління від державної політики є досить умовним, між ними існує тісний зв'язок. Це зв'язок взаємодії і взаємодоповнення. Більше того, можна навіть сказати, що державне управління слід розглядати як піддисципліну політичної науки.

Краще зрозуміти цю дилему допомагає діаграма, яку пропонує професор Роберт Денхардт, де місце теорії державного управління показано в загальному середовищі: від політичної до організаційної сфери та від об'єктивного до суб'єктивного аналізу [12, с. 54].

Політична сфера

Суб'єктивний аналіз	Політична теорія	Політичні структури	Об'єктивний аналіз
	Організаційна поведінка	Адміністративне прийняття рішень	

Організаційна сфера

Діаграма дозволяє наочно описати теорію державного управління, простеживши перехід від політичної до організаційної сфери теоретичного спектра. Політична сфера допомагає зрозуміти, якими оцінками, ідеями та філософськими концепціями керується державне управління, або на основі яких оцінок, ідей та концепцій формується його теорія. Таким чином, політична сфера складає нормативну базу теорії державного управління оскільки дозволяє визначити основні вартості та норми державного управління в контексті політичної теорії. До них відносяться:

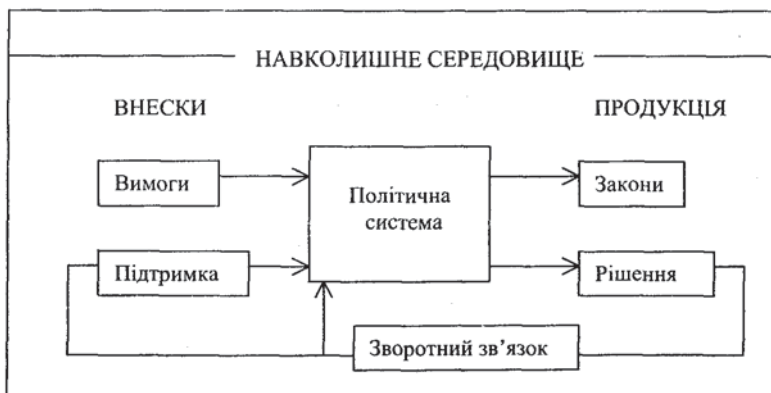
- 1) дієвість та ефективність, які показують, наскільки добре працює уряд;
- 2) права окремих осіб як громадян і те, яким чином державне управління дотримує зв'язок із суспільством, якому воно служить;
- 3) контроль за урядом з боку громадян та відстоювання їхніх представницьких інтересів через посадових осіб, які, в свою чергу, є відповідальними перед громадянами.

Що ж до організаційної сфери, то тут предметом вивчення є організаційне середовище. Організації розглядають як основну сферу прийняття рішень, а вартості політичної теорії можна виявити лише в контексті того, як організаційні середовища визначають та впроваджують такі оцінювальні рішення [15, с. 37].

Західні дослідники теорії державного управління, як правило, розглядають її в трьох аспектах: як частину політичного процесу; як аналіз організаційного середовища, в якому функціонує державне управління; як професійну сферу, де теоретичні положення застосовуються для досягнення практичних результатів. Саме перший аспект розуміння державного управління, коли йдеться про застосування в управлінні певних політичних та ідеологічних концепцій, найбільшою мірою свідчить про взаємозв'язок управління і політики.

На думку Д. Істона, роль державного управління в політичному процесі визначається тим, що вона являє собою систему, яка бере певні внески, перетворює ці внески і на їх основі видає певну продукцію або продукт. Ця система включає ті інститути і таку діяльність у суспільстві (під якими ми звичайно розуміємо урядові інститути та політичні процеси), які авторитетно розміщують цінності (рішення), що сприяють досягненню єдності суспільства.

Схематично ця система зображується на рисунку таким чином [13, с. 383 - 400]:



Оточуюче середовище вбирає у себе всі елементи системи: соціальну систему, економічну систему, біологічне оточення - все, що створює зовнішні межі політичної системи. Таким чином, аналітично можна відділити політичну систему від усіх інших компонентів суспільства.

Внески в політичну систему із оточуючого середовища складаються з вимог і підтримки, потреб і ресурсів, необхідних для розв'язання проблеми. Йдеться про заклики до дій, які б задовольнили інтереси і потреби населення, а також підтримки у вигляді дотримання ним результатів виборів, сплати податків, підкорення законам, включаючи згоду з рішеннями і діями політичного керівництва, спрямованими на реалізацію вимог і потреб.

Стосовно продукції, то вона включає до себе законодавчі акти, укази, настанови, юридичні рішення і т. ін., що мають своїм наслідком конституювання державної політики. Сюди ж входять відповідні програми і послуги з боку державних органів, які спрямовані на розв'язання політичної проблеми.

Оцінювання цієї продукції і результатів політики забезпечує механізм зворотного зв'язку з політичним керівництвом, завдяки якому з'ясовується правильність політики чи політичного рішення, ефективність упровадження програм і послуг, що дає можливість при необхідності внести певні корективи в управлінський процес.

Таким чином, державна політика необхідна не тільки як форма державного управління, а як його найбільш міцний організаційний потенціал. І навпаки, державне управління виступає як своєрідна форма державної політики і як засіб її практичного проведення в життя. Політика і управління не просто взаємопов'язані, вони взаємно переплетені, внаслідок чого політика виступає як управління, а управління являє собою найбільшу політику.

Взаємопов'язаність управління і політики найбільшою мірою виявляються через функції державної політики, які водночас виступають і як політичний аспект державного управління. Серед них найбільш важливими є:

- 1) визначення стратегії суспільно-політичного розвитку і завдань державного управління по їх реалізації;

2) визначення і обґрунтування національного інтересу як фактора консолідації диференційованого суспільства;

3) своєчасне виявлення проблем, що постають перед суспільством і визначення шляхів і механізмів їх подолання;

4) оцінка співвідношення і розстановки політичних сил у суспільстві, знаходження їх сильних і слабких сторін і формування на цьому ґрунті стратегії і тактики управління;

5) вивчення і аналіз всієї сукупності інтересів і потреб, які панують в суспільстві, а також особливостей соціальних взаємовідносин;

6) науковий аналіз альтернатив, які впливають як із сукупності соціальних взаємовідносин, так і кожної конкретної ланки цих відносин;

7) аналіз і врахування існуючих суперечностей;

8) визначення союзників при вирішенні конкретних або магістральних завдань розвитку;

9) розподіл характеру і змісту угод, компромісів, на які необхідно йти заради досягнення мети;

10) визначення оптимальних форм політичної діяльності;

11) використання всіх реальних можливостей для вирішення завдання;

12) здійснення необхідних заходів для доведення політичного рішення до свідомості конкретного об'єкта управління [5].

Методологічно істотним для дослідження державної політики як управлінського процесу, а також ефективності цього процесу є з'ясування того, в якому режимі він працює. Залежно від конкретно-історичних умов державна політика може здійснюватися в двох режимах: нормальному та надзвичайному. Перший з них ґрунтується на об'єктивних законах і максимально враховує дії механізмів соціальної саморегуляції, тобто політична і управлінська діяльність здійснюються за допомогою мінімально необхідного владного регулювання максимально вільної життєдіяльності суспільства. Другий, надзвичайний режим, виходить із визнання особливого, вкрай гострого соціально-політичного чи економічного стану і забезпечується пев-

ним, інколи значним, обмеженням прав і свобод громадян, а також значним звууженням дії механізмів саморегуляції.

Об'єктом державної політики є, насамперед, соціальна організація суспільства з властивими їй соціальною структурою і соціальними процесами. Тому державна політика, як і політика взагалі, є соціальним явищем, її форми, методи, принципи, характер завжди і скрізь зумовлюються потребами суспільного розвитку, які виявляються через інтереси соціальних верств і груп.

Контрольні запитання і завдання

1. Що таке державна політика і як вона співвідноситься з державним управлінням?
2. Які існують типи державної політики? Наведіть приклади, що розкривають зміст кожного типу.
3. Що таке “порядок денний” в державній політиці?
4. Який зміст вкладають у поняття “формулювання державної політики”?
5. У яких режимах функціонує державна політика?
6. Що є суб'єктом і об'єктом державної політики?
7. Як слід розуміти визначення, згідно з яким державна політика трактується як “сукупність дій або бездія уряду стосовно певної проблеми або групи проблем”?
8. Назвіть основні функції державної політики.

Контрольне завдання

Визначте якусь проблему, що пов'язана із специфікою Вашої виробничої діяльності, проаналізуйте її і складіть порядок денний її розв'язання.

Рекомендована література

1. Кучма Л. Д. Націю звеличують великі цілі і діла // Державність. - 2000. - 23 лют. - № 34.

2. Веймер, Девід Л., Вайнінг, Ейден Р. Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; наук. ред. О. Кілієвич. - К.: Основи, 1998. - 654 с.

3. Виханский А. Стратегическое управление. - М., 1994.

4. Логунова М.М., Шахов В.А., Шевченко М.Ф. Концептуальні засади теорії політики: Навчальний посібник. - К., 1999. - 160 с.

5. Наумкина С.М. Социально-политические аспекты управления. - О., 1994.

6. Пал, Леслі А. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюб.- К.: Основи, 1999. - 422 с.

7. Политическая наука: новые направления.- М.: "Вече", 1999.

8. Райт Г. Державне управління / Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. - К.: Основи, 1994. - 191 с.

9. Факты и комментарии. - 1999. - 24 сент.

10. Цветков В.В. Державне управління: основні фактори ефективності (Політико-правовий аспект). - Х.: Вид-во "Право", 1996 - 164 с.

11. Anderson, James E. Public Policy-making. An introduction. - 2nd ed. - Houghton Mifflin Company, 1994. - 321 p.

12. Denhardt, Robert Public Administration Theory. The State of the Discipline / In. Public Administration: The State of the Discipline. Ed. by N.B / Lynn and Aaron Wildavsky. - New Jersey, 1990.

13. Easton, David An Approach to the Analysis of Political Systems / World Politics, IX [April, 1957]. - P. 383-400.

14. Guy, Peters B. American Public Policy: Promise and Performance. - 3-ed. - New Jersey, 1993. - 391p.

15. Harton, Michael M., Mayer, Richard T. Organization Theory for Public Administration // Boston Little Brown and Company. - 1986.

16. Parsons, Wayne Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis // Edv. Elgar. Aldershot. UK - Brookfield, 1995.

Технологія формування державної політики

Не існує однозначного визначення та розуміння державної політики. Проте слід звернути увагу на думку відомого французького науковця М. Дюверже, який зазначав, що в кінцевому результаті політична теорія коливається між двома інтерпретаціями політики. Відповідно до першої, політика є конфліктом, боротьбою, в якій ті, хто володіє, владою забезпечують контроль над суспільством і отримання благ. Відповідно до іншої точки зору політика являє собою спробу здійснити правління порядку і справедливості. Перше розуміння служить збереженню привілеїв меншості за рахунок більшості. Друге означає забезпечення інтеграції всіх громадян у співтовариство.

З нашого погляду, як раз друге розуміння і є смислом державної політики будь-якої країни, що зацікавлена у забезпеченні політичного і громадського порядку у суспільстві, узгодженні і впорядкуванні у ньому інтересів людини, різних груп і прошарків держави тощо. Але в умовах, коли державна політика є сферою дій професіоналів, досягти цього можливо лише, якщо суб'єкти цієї політики володіють, перш за все, технологією її формування як системою послідовних дій, спрямованих на досягнення необхідного політичного результату.

Виникає питання: чи можливе використання терміну “технологія” в гуманітарній науці, тим більше в політиці? З нашої точки зору, не тільки можливе, але й вкрай необхідне. По-перше, якщо уважно проаналізувати світовий досвід діяльності суб'єктів державної політики, то ми завжди знайдемо в ньому не просто застосування тих чи інших засобів і методів досягнення цілей, а відповідну систему. Залежно від цілей, які ставили перед собою суб'єкти, а також від їх природи, ці системи були різні, але вони були. Наприклад, ще дві тисячі років тому, в Індії у відомому творі “Артхашастра” (“Ремесло влади”) опи-

сувалось, як потрібно будувати відносини офіційних органів влади з неформальними організаціями. Там була закладена відповідна технологія дій. Зокрема, рекомендувалось ніколи не забороняти неформалів, а створювати об'єктивні умови для їх руйнування. Або впроваджувати у середовище лідерів гарних жінок, що дасть змогу відволікати увагу від політики.

Відповідна технологія дій була рекомендована для політика у відомому творі Н. Макіавеллі "Князь".

Якщо ретельно аналізувати дії політиків новітнього часу, то ми завжди зможемо виявити в них відповідну сукупність засобів і методів, з допомогою яких вони прагнули досягти політичного результату. Але досить часто цей результат або не був досягнутий, або був не таким, який очікувався. У кожному конкретному випадку причини цього були різні, але дві завжди мали місце. На одну з них звернув увагу той же Н. Макіавеллі: "... зберігають благополуччя ті, чий спосіб дій відповідає особливостям часу, і втрачають благополуччя ті, чий спосіб дій не відповідає своєму часу" [48, с. 79]*.

Друга причина в тому, що суб'єкти державної політики використовували або не ті засоби і методи, які б могли дати бажаний результат, або не була продумана система послідовних дій, що приводило до порушення технології, а звідси і до відсутності необхідного політичного результату. Про це, наприклад, свідчить перманентний кризовий стан в економіці, соціально-політичній сфері України періоду незалежності.

Існують різні види політичних технологій, що визначається специфікою тієї чи іншої політичної діяльності. Це технології розробки, прийняття та реалізації політичних рішень, виборчої кампанії, запобігання та розв'язання конфліктів тощо. Особливо важливий вид технологій - це технологія формування державної політики. Проте, незважаючи на певні особливості їх здійснення, є певні загальні елементи, без послідовної реалізації яких позитивний результат не може бути досягнутий. Базуючись на світовому і вітчизняному досвіді розглянемо ці основні елементи на прикладі формування державної політики.

* Рекомендована література знаходиться в кінці 5 розділу.

Державна політика - це своєрідний дороговказ для тих, хто її втілює в життя, і тих, хто її дотримується. Як відзначає канадський науковець Леслі А. Пал: "Як державні службовці можуть знати, яких дій від них вимагатиме уряд...? Вони звертаються до державної політики як до дороговказу. Як громадяни знатимуть, що уряд робить чи не робить у певній справі? Вони звертаються до його політики" [54, с. 21].

Слід підкреслити, що для того, щоб державна політика була дійсно дороговказом, який відповідає особливостям часу, необхідно мати реальну інформацію стосовно об'єктивних умов, які склалися на період формування цієї політики. Це є перший і необхідний крок (елемент), без якого дороговказ не буде дороговказом.

В умовах специфічного стану суспільства, коли відбувається перехід від командно-адміністративної системи управління країною до демократичної, зміна суспільних відносин, вкрай важливо володіти інформацією стосовно об'єктивних економічних можливостей держави, її залежності чи незалежності від економіки інших країн, здатності самостійно задовольняти сформованим економічним потребам населення, виходити на міжнародні ринки, створювати конкурентне середовище тощо. Без цієї та іншої економічної інформації неможливо сформувати прагматичну, а не віртуальну, державну політику на певний період.

Крім того, формування такої політики неможливо без врахування процесів соціальної структуризації суспільства.

Для цього потрібно володіти інформацією щодо того:

- які соціальні групи, залежно від їх ставлення до форм власності, рівнів доходів, інших показників, проживають на території країни;
- який відсоток складає кожна група щодо всієї маси населення; які потреби, інтереси, сподівання у кожній цієї групи;
- в яких відносинах вони знаходяться стосовно одна одної (дружби, взаєморозуміння, недовіри, ворожнечі та ін.), а також до органів державної та місцевої влади.

Необхідно володіти такою ж інформацією стосовно національних груп, якщо територія багатонаціональна.

Важливою складовою об'єктивних умов є реальний розклад політичних сил, знання впливу політичних партій, рухів, громадсько-політичних об'єднань. Володіння цією інформацією дає можливість знати політичні симпатії чи антипатії соціальних та національних груп населення.

Не менш важливе значення мають знання про гострі соціальні проблеми. Тобто необхідна своєрідна інвентаризація проблем, які боляче зачіпають інтереси населення. Їх, як правило, більше ніж достатньо. Тому виникає потреба визначення пріоритетів, проведення свого роду ранжирування цих проблем. На перший погляд, це не викликає особливих труднощів. Дійсно, в наших умовах більшість політиків не задумуючись відповідають на запитання щодо їх першочерговості: проблема заробітної плати та її своєчасне виплачування, насичення ринку вітчизняними товарами, житлова, екологічна проблема, проблема злочинності, безробіття тощо. Однак доцільно звернути увагу на пастку, в яку досить часто потрапляють суб'єкти державної політики. Йдеться про те, що ранжирування проблем в уявленні політичних діячів, керівників різних рангів досить часто не збігається з уявленням щодо цих проблем у свідомості різних соціальних груп. Прикладів цьому чимало. Скажімо, уявлення про колективізацію у 30-і рр., хрущовські реформи у 60-і, боротьбу з пияцтвом у 80-і, хід і спрямованість вирішення соціальних проблем у 90-і.

У сучасних умовах, коли на порядку денному госпро стоять проблеми, наприклад приватизації, важливо враховувати, що для значної частини населення, а то і цілих груп, через різні причини більшу гостроту мають проблеми зростання цін, злочинності, соціального захисту та стабільності в суспільстві, можливого масового безробіття, а не приватизації (хоча актуальність останньої не викликає заперечень).

Такого роду розбіжності в уявленнях груп населення і політиків щодо першочерговості та гостроти соціальних проблем досить часто приводять до негативного ставлення до діяльності суб'єктів політики, оскільки їх зусилля були спрямовані не на те, чого від них чекали люди.

Таким чином, для результативної державної політики важливе значення має не тільки точне знання соціальних проблем у країні, але й те, як віддзеркалюються ці проблеми у свідомості соціальних та національних груп.

Слід також враховувати діяльність засобів масової інформації, які є найбільш впливовими на певній території, оскільки вони багато в чому формують свідомість громадян, ставлення до тих чи інших проблем, дій органів влади тощо.

Знання об'єктивних умов, про які йшла мова, входить у загальне поняття "політична інформація". Вона несе в собі повідомлення, перш за все, про стан і сподівання різних груп населення, відповідно до цього можна робити висновки про тенденції їх взаємовідносин між собою (можливість посилення їх союзів або виникнення напруженості чи ворожнечі), а також з державними та громадсько-політичними структурами. Володіння цією інформацією дає можливість здійснювати ефективну політику щодо досягнення в суспільстві стабільності, злагоди, формування соціально-політичних умов для становлення економіки демократичної держави.

Відомо, що державна політика має і зовнішній аспект. Для формування оптимального зовнішньополітичного курсу країни важливо володіти об'єктивною інформацією стосовно реального місця країни у геополітичному просторі, її реальної можливої ролі у міжнародних відносинах та впливу на європейські та світові процеси. З іншого боку, неможливо формувати оптимальну зовнішню політику без урахування того, як ставляться до країни держави близького та далекого зарубіжжя їхні політичні лідери, яка їхня оцінка процесів, що відбуваються в українському суспільстві, які їхні інтереси та сподівання. Ця та інша інформація дасть можливість при формуванні зовнішньополітичного курсу врахувати позитивні і негативні тенденції, аналіз яких визначить власні інтереси України, а також ступінь впливу зовнішніх факторів на внутрішньополітичне та економічне життя країни.

Глибоке знання об'єктивних умов, у яких формується державна політика, дає можливість розробити стратегію (кон-

цепцію, програму) дій на певний період (наприклад на період роботи вибраного народом Президента). Це наступний і найбільш важливий елемент технології.

Як свідчить світовий та вітчизняний досвід, існують відповідні закономірності, принципи формування програм незалежно від того, яка державна політика визначається у конкретний момент часу.

Під час демократизації суспільства та переходу до ринкової економіки політика здійснюється в умовах активного структурування груп населення, в яких формуються різні, навіть протилежні інтереси та потреби, в тому числі і політичні пристрасті. Тому розробку програми доцільно починати з пошуку та формування екстраординарної мети, тобто такої, яка, по-перше, є найбільш важливою для країни, і по-друге, яка була б приваблива для всіх груп населення і яка б, у той же час, навряд чи може бути досягнута якою-небудь однією соціальною чи політичною силою.

Пошук такої мети - дуже складне завдання, через те, що вона повинна "надихнути" основні соціальні верстви і групи та об'єднати зусилля на її досягнення. Прикладом такої мети, яка може згуртувати соціальні і політичні сили при всій відмінності їх потреб та інтересів на рівні держави є побудова заможного, процвітаючого демократичного суспільства, в якому б кожна особа, кожна соціальна чи національна група могла б задовольняти властиві їй потреби та інтереси.

На рівні регіону, області, міста пошук та формування такої екстраординарної мети залежить від конкретних особливостей та стану місцевості, де здійснюється політична діяльність. Наприклад, якщо в регіоні політична нестабільність, яка є основною причиною незадоволення всіх груп населення, то такою метою якраз і повинне бути досягнення цієї стабільності.

Незалежно від того, як сформульована екстраординарна мета, обов'язковими принципами побудови змісту програми є: акумуляційний, іноваційний, мобілізаційний, принцип конкретності та ясності.

Акумуляційний принцип передбачає формулювання таких положень у програмі, які б могли кваліфіковано акумулювати і адекватно відображати інтереси різних соціальних та національних груп. Відомі в нашій країні програми у своїй більшості не характеризуються присутністю цього принципу.

Особливість ситуації в Україні полягає в тому, що яких би поглядів і політичних орієнтацій не притримувались суб'єкти політики, в яких би масштабах не здійснювалась політична діяльність, враховуючи, що серед населення є прихильники різних форм власності, різних політичних та ідеологічних поглядів, доцільно формулювати такі положення програми, в яких кожна соціальна чи національна група знайшла свій інтерес. Це дуже складно, але без цього не можливий демократичний підхід. Наприклад, в економічній частині програми повинні бути положення, що гарантують рівні умови і сприятливий режим для розвитку економічної діяльності суб'єктів різних форм власності, а реальне життя покаже, яка з них найбільш ефективна в умовах українського суспільства.

Іноваційний принцип передбачає висування в програмі нових ідей, які ще не опановані масами. Справа в тому, що людині властиве бажання прочитати чи почути в програмі суб'єкта політики щось нове, оригінальне. Наприклад, достатньо згадати, яку цікавість серед всіх верств населення викликала ідея незалежності, самостійності України.

Різні групи населення, прихильники різних політичних поглядів та ідеологій проявили до неї підвищену увагу, бо хотіли зрозуміти, в чому її сутність, що може дати незалежність, самостійність України їм конкретно, чи здатна ця ідея, реалізуючись, покращити їх становище тощо. Тобто проголошена нова ідея, не будучи засвоєною масами, викликала інтерес до себе, а також до тих політичних сил, які її висунули. А з часом політологи, психологи звернули увагу на те, що часте повторення цієї ідеї у виступах політичних лідерів уже викликає зовсім іншу реакцію населення: почуття роздратування, несприйняття і навіть відторгнення. У чому тут справа? Які причини того, що ідея незалежності і самостійності України викликає таку реакцію?

По-перше, на початковому етапі вона виділялась оригінальністю і незвичайністю тому, що маси населення ще не усвідомили її сутність. При цьому, на наш погляд, доцільно враховувати існуючу закономірність: значення будь-якого суб'єкта політики, увага до нього та успіх обернено пропорційні мірі розповсюдження та засвоєння масами висунутих ними ідей. Із цього випливає висновок, що стратегія державної політики повинна включати інновації, які ще не усвідомлені і не засвоєні масами. Принцип інноваційності - один з основних принципів, що забезпечують оригінальність та свіжість програм, а отже, і результат політичної діяльності від цього збільшується. Проте, коли це усвідомлення відбулось, а політичні діячі продовжували говорити доречно, а часто і ні, про незалежність та самостійність (з якою люди пов'язували підвищення свого добробуту, а цього не сталося) - це стало викликати негативні емоції, тому що не несло соціальним групам нової інформації.

У зв'язку з цим, доцільно пам'ятати, що, крім проголошення в програмах нових ідей, необхідна робота, спрямована на отримання позитивних результатів під час їх реалізації.

По-друге, в реальному житті досить часто бувають періоди, коли успіх мають ті суб'єкти політики, які в своїх програмах проголошують старі, добре знайомі населенню ідеї. Це буває тоді, коли проголошені нові ідеї довгий час залишаються просто ідеями, не реалізуючись на практиці, або при їх реалізації основним верствам населення жити стає все гірше і гірше. Певною мірою, це характерно для сучасної України, коли деякі групи населення підтримують ідеї комуністичного та соціологічного характеру, тому що за часів їх панування життя для цих груп було значно краще, ніж в умовах існування незалежності.

Третій принцип побудови програми - мобілізаційний.

Прекрасно відомо, що ті чи інші положення та ідеї, навіть глибоко продумані та обгрунтовані, не можуть бути реалізовані зусиллями одного суб'єкта політики. Їх здійснення можливе за умови, якщо до цього докладуть зусиль різні верстви населення.

В умовах сучасної України політичні діячі, мабуть, не раз замислювалися над питанням: чому в конкретному житті часто

не реалізуються різні постанови, укази та рішення владних структур?

Причин багато, але однією з основних є та, що різні групи населення не бачать у них відображення своїх інтересів та сподівань, вони не викликають у них бажання прикласти свої сили для їх виконання. З іншого боку, існуючі політичні структури, конкретні політики не володіють мистецтвом мобілізації соціальних груп та конкретних людей на вирішення поставлених завдань. Зрозуміло, що в умовах переходу до ринкових відносин - це складне завдання, але, як свідчить світовий досвід, вирішити його можливо. Більше того, без підтримки основними групами населення тієї чи іншої програми суб'єкта політики реалізація її проблематична.

Таким чином, мова йде про те, щоб закладені у змісті програми положення та ідеї мобілізували ті чи інші соціальні групи, окремих людей на їх виконання. Це можливо тоді, коли ці групи чи людина побачать у програмі відображення їх інтересів, коли, знайомлячись з нею, вони зможуть отримати відповідь на запитання щодо переваги та благ, які будуть мати їх сім'ї, колективи, вони самі у разі успішної реалізації закладених у програмі положень та позицій.

Четвертий принцип, якого, як показує світовий і вітчизняний досвід, доцільно дотримуватись при підготовці та побудові програми - це принцип конкретності та ясності. Справа в тому, що людині до вподоби, якщо програмні положення сформульовані досить зрозуміло й конкретно. Аналіз, наприклад програм урядів, які діяли у 1991-1999 рр. показав, що вони багато в чому були абстрактними і абсолютними, не вказувати механізмів та шляхів їх реалізації.

Таким чином, при формуванні програм суб'єкт державної політики повинен, на наш погляд, враховувати схильність людської свідомості до конкретності та ясності.

До цього ми вели розмову про закономірності та основні принципи побудови змісту програм. Але світовий, а також частково наш вітчизняний досвід свідчить, що важливе значення в технології стратегії, у технології формування програм має і фор-

мальний бік справи, тобто сама форма викладення змісту. До неї ми відносимо, перш за все, мову, якою написана програма. Мається на увазі не українська, російська чи якась інша (хоча це також має значення), а мова, яка доступна для розуміння різним соціальним суб'єктам. Відомо, що сприйняття письмової чи усної мови у різних верств населення різне. Це залежить від рівня освіти, культури, професії тощо. Але чи враховуються ці особливості суб'єктами державної політики? Майже ні. На практиці, як правило, готується єдиний текст програми, розмножується і розповсюджується серед населення.

І останнє, на що доцільно звернути увагу при розробці і побудові програм. Чудова, з прекрасно продуманим і аргументованим змістом програма, побудована з урахуванням всіх тих принципів, про які йшла мова, а також викладена з усіма вимогами щодо її форми, не може досягти поставленої мети, якщо не буде базуватися на відповідному менталітеті українського народу, враховувати традиції того населення, яке проживає на тій чи іншій території. Мається на увазі обов'язкове врахування історичних, національних, релігійних, психологічних та інших особливостей та традицій, рівень індивідуальної та суспільної свідомості груп населення, адже менталітет, наприклад населення західних областей відрізняється і має свої особливості порівняно з населенням Криму чи Донбасу. У силу різних об'єктивних і суб'єктивних причин там склалися різні традиції, є значні відмінності в релігійних чи політичних поглядах тощо. Не враховувати, більш того, не базуватися на цих особливостях - значить, відразу приректи державну політику на поразку.

Наступний крок у технології, яку ми розглядаємо - це планування. Сформована концепція (програма) державної політики повинна впроваджуватись у реальне життя і тут неможливо обійтись без планування, яке повинно враховувати зміни, що відбуваються в країні і світі. У цьому зв'язку доцільно звернути увагу на думку фахівця із стратегічного планування та менеджменту Бенджаміна Л. Крозбі. На його думку, зміни, що відбуваються у світі, вимагають нових підходів у плануванні, ніж ті, що застосовувались у стабільні часи. Коли у розвинених краї-

нах існував певний ступінь рівноваги (як протягом 60 - 70-х рр., з постійним економічним зростанням, низькою заборгованістю, підконтрольними бюджетами та відносною політичною стабільністю), менеджери могли сконцентруватися практично тільки на внутрішніх параметрах країни та прийняти постійним зовнішнє оточення. Зараз, коли системи набагато відкритіші, а ситуація у світі характеризується політичною нестабільністю та спадом економічних показників, постійним переглядом бюджетної політики тощо, планування в традиційному сенсі вже більше неприйнятне, особливо, коли йдеться про реалізацію сформованої державної політики.

Той же Бенджамін Л. Крозбі звертає увагу на важливість врахування внутрішніх сильних та слабких сторін країни. Перш за все це стосується ресурсної бази (капітальні, фінансові, професійні людські ресурси). Крім ресурсів, слід враховувати природу організаційного клімату тобто чи існують конфлікти, суперечності всередині суб'єктів державної політики та між різними гілками влади, а також суб'єктами, що опосередковано впливають на державну політику. Це дуже важливий елемент у технології, яку ми розглядаємо. Іншими словами, необхідна конфліктологічна експертиза сформованої державної політики, політичних відносин, що склалися в Україні, оскільки нестабільні середовища у перехідний період, як правило, характеризуються високим рівнем конфліктності. Це може негативно вплинути на впровадження державної політики.

Відомо, що політичні відносини надзвичайно багатопланові. Проте, беручи до уваги класифікацію, запропоновану Б. Курашвілі, вони можуть бути умовно зведені до двох типологічних груп. Перша включає політичні відносини вертикального типу - між носієм соціально-політичних інтересів та їх виразником, між владними структурами різних рівнів та соціальними групами і прошарками тощо. У реальному процесі політичного розвитку відносини вертикального типу органічно взаємодіють з відносинами горизонтального типу: між різними верствами та групами однієї або однотипної спільноти, між націями, релігійними течіями, політичними партіями та громадськими рухами. Що здійсню-

ються переважно через відносини між відповідними суб'єктами політики.

Зазначено, що політичні відносини передбачають наявність, як мінімум, двох величин. Щоб знати, які є відносини між ними, необхідно точно визначити:

а) що являє собою кожна величина, взята окремо;

б) що нового дають відносини порівняно з величинами, взятими окремо;

в) якими є типи цих відносин і яким є їх становлення (боротьба, конфліктність, взаєморозуміння, злагода).

Якщо застосувати такий підхід до аналізу політичних відносин в Україні періоду незалежності, то можна прийти до таких узагальнюючих висновків.

У країні відбувається зміна суспільних відносин. Йде процес соціальної диференціації. У середовищі колись однотипного робітничого класу та колгоспного селянства, інтелігенції формуються групи з відмінними інтересами, в основі яких різне ставлення до форм власності, різний соціальний статус тощо. З іншого боку, реальність в Україні така: незалежно від того, до якої соціальної спільноти відноситься та чи інша група населення, існує досить незначний прошарок багатих і дуже багатих людей і переважаюча більшість бідних і дуже бідних.

Курс на демократизацію в Україні призвів до появи на політичній арені більше сотні партій, різних рухів та громадських об'єднань. Усі вони роблять спробу стати виразниками інтересів різних груп населення чи кланових інтересів, впливати на державну політику.

У період незалежності формуються владні структури (інститут президентства, уряд, Верховна Рада, судова влада), які мають властивості, функції, наповнені новим змістом порівняно з попереднім розвитком України.

На жаль, у реальному житті у влади свої інтереси, у різних груп населення та партій, що виражають, чи декларують їх інтереси - свої. При певних обставинах влада використовує партії для реалізації своїх цілей і навпаки.

У такій ситуації не могли не змінитися відносини як горизонтального, так і вертикального типу.

Між різними соціальними верствами населення, націями та національними групами, релігійними конфесіями, партіями та рухами відносини є напруженими, подекуди конфліктними. Особливою гостротою характеризуються відносини між партіями соціалістично-комуністичної та націонал-демократичної орієнтації. Ці відносини - тип боротьби, причому малоцивілізаційної. Конфліктні відносини і між різними групами у середині партій лівого, правого і центристського спрямування. Про це свідчать розколи НРУ, у соціалістичній партії, народно-демократичній, партій соціал-демократичної, християнсько-демократичної орієнтації тощо.

Протягом усього періоду незалежності існує перманентна напруженість між різними гілками влади, особливо інститутом президентства і Верховною Радою, що негативно віддзеркалюється на соціально-економічній ситуації в країні та становищі населення.

Ця напруженість дещо зменшилась на початку 2000 р. у зв'язку зі створенням парламентської більшості у Верховній Раді, що дає надію на більш конструктивне співробітництво двох гілок влади. Проте, враховуючи склад Верховної Ради, наявність там значної кількості лівих, які завжди були в опозиції щодо Президента, а також розбіжності у поглядах центристів та правих, продовжує існувати небезпека конфронтації відносин між парламентом і Президентом.

Не менш, а то і більш напружені, були відносини вертикального типу, особливо між владними структурами різних рівнів і групами населення.

Фактом було незадоволення населення діями влади. За даними дослідження, проведеного компанією "Соціс-Геллап" 92 відсотки опитуваних вважають, що керівництво України зовсім або скоріше не справлялось у 1998 р. з розв'язанням проблем, пов'язаних з матеріальним становищем населення, 85% - з дорожнечою та інфляцією, 80% - із злочинністю, 83,5% - з корупцією, 93% - з

безробіттям, 73% - з економічними реформами, 53% - з політичними (День, 29 січня 1999 р.)

Про певний рівень конфліктності між владою і групами населення свідчать страйки шахтарів, науковців, вчителів, медиків, що мали місце протягом останніх років.

Дещо змінилась ситуація у 1999 і першій половині 2000 р. Результати виборів Президента України та референдуму у квітні 2000 р. засвідчили про зміну тенденції, тобто про підтримку дій виконавчої влади і про бажання народу України посилити повноваження Президента України. Проте, якщо соціально-економічна ситуація в країні найближчим часом не поліпшиться і народ не відчує в реальному житті покращання свого становища, конфлікт між владою і населенням може знову посилитись, навіть досягти небезпечної межі.

Цю межу наближають факти, які були приведені на засіданні координаційного комітету з боротьби з організованою злочинністю та корупцією у квітні 2000 року. Правда, вони стосуються парламентаріїв, а не до представників виконавчої влади, проте Верховна Рада є складовою влади взагалі і тому підривають довіру населення до всієї влади.

Ці факти були приведені керівником Державної податкової адміністрації України Н. Азаровим. Він нагадав про те, що протягом останніх років в парламенті “блокується” прийняття законів, спрямованих на наведення порядку у сфері стягнення податків. “Можливо, причиною є те, що на сьогодні 364 народних депутата України мають прибутки від комерційних структур і тільки 86 депутатів не мають відношення до підприємницької діяльності”, - підкреслив він (нагадаємо, що згідно законів України, депутати не мають права займатися комерційною діяльністю). Крім того, 364 депутата мають пряме або побічне відношення до господарської діяльності 3,1 тис. підприємств, які на території України в 1999 р. імпортували сировину і товарів народного споживання на суму 13,2 млрд грн, що складає 25,3% від загального обсягу. Ці підприємства експортували товарів та сировину на суму 5,2 млрд грн, що складає 10,1% від загального експорту. У той же час, зі слів голови Державної податкової

адміністрації України, за результатами господарської діяльності у минулому році ці підприємства мають недоїмку у бюджет у розмірі 4,1 млрд грн [187].

Зрозуміло, що ці факти на фоні невиплати заробітної плати та пенсій, знижують довіру населення до влади, посилюють напруженість між ними.

Складні і досить напружені відносини між центральними і місцевими органами влади. Останні явно незадоволені рівнем повноважень і прав, що не дає їм можливостей для вирішення численних проблем на місцях. Не прості відносини між владою і партіями, які у тій чи іншій мірі репрезентують інтереси певних груп населення.

А якщо враховувати боротьбу між різними фінансово-промисловими групами, кланами, центральною і регіональною елітами, фракціями і групами у парламенті, то очевидно, що політичні відносини в Україні, перш за все, характеризуються досить високим рівнем конфліктності.

Можна виокремити декілька основних конфліктних полів суперечностей:

- 1) конституційний процес;
- 2) приватизація і бюджетно-податкова політика;
- 3) співвідношення регіональних (місцевих) і загальнодержавних інтересів;
- 4) геополітичні інтереси України;
- 5) передвиборчий процес.

Специфіка ситуації полягає в тому, що результат боротьби у межах цих полів наперед не визначений. Існувала й існує можливість як виграшу, так і програшу на кожному з визначених полів.

Кожна із сил, діючи у політичному просторі, бачить ситуацію як би зі своєї частини поля і тому, не враховуючи або мало враховуючи альтернативні варіанти, не беручи до уваги протилежних або паралельних тенденцій, збільшує рівень конфліктності.

Коротко проаналізуємо ситуацію на кожному із названих полів і зробимо спробу визначити тенденції, які матимуть місце, з нашого погляду, у майбутньому.

Конституційний процес. Цей процес тривав досить складно, у постійній боротьбі між виконавчою і законодавчою владами. Сенс конституції, як відомо, в тому, щоб закласти основу усієї законодавчої і виконавчої діяльності, визначити і охарактеризувати природу державного устрою, функції політичної влади і її відносини з громадянами держави, етнічними групами, визначити взаємовідносини вищих органів держави, які наділено владними повноваженнями.

Виграш на цьому полі означав закладення основ правової держави і забезпечення більш високого рівня легітимності влади, у будь-якому разі з погляду формальної законності. Програш на цьому полі означав поглиблення розколу владних структур і неможливість політичної стабілізації.

Боротьба на конституційному полі мала два аспекти: по-перше, змістовний, пов'язаний з формулюванням принципових положень, які б визначали основи політичного і економічного ладу українського суспільства; по-друге, формально-правовий аспект, смисл якого у досягненні згоди стосовно способу прийняття нової Конституції. До цього часу діяла Конституція УРСР 1978 р., прийнята на основі Конституції СРСР 1977 р., і до якої потрібно було весь час вносити якісь поправки, без чого неможливо було проводити реформи.

На кінець весни 1995 р. боротьба між суб'єктами державної політики досягла свого апогею, що уможливило розвиток подій, аналогічних російським восени 1993 року. Проте у двох сторін - Президента і Верховної Ради вистачило здорового глузду і був прийнятий компромісний варіант рішення: укладено Конституційний договір, який визначав повноваження двох гілок влади до прийняття нової Конституції (визначено термін - один рік).

Період дії Конституційного договору характеризувався також постійними конфліктними ситуаціями між владними структурами і політичними партіями та рухами, які не бажали лишатись осторонь конституційного процесу. Гостра і часом безкомпромісна боротьба завершилась все ж прийняттям Конституції України на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. Ця подія свідчить про те, що, незважаючи на гострі

суперечності між суб'єктами політичної системи, прийняття серйозних політичних рішень все ж можливе. Це також вселяє надію на те, що формування гнучкої політичної системи, елементи якої здатні не доводити ситуацію до вибуху чи кризи, йде у правильному напрямку.

Проте це не означає, що з прийняттям нової Конституції конституційне поле стало безконфліктним.

Останні події в українському політичному житті позначено новим загостренням стосунків між президентською адміністрацією та парламентом. Цього разу у фокусі колізії опинилася проблема внесення змін до Конституції України у зв'язку з результатами референдуму у квітні 2000 року.

З нашого погляду, конфліктні ситуації в межах конституційного поля можуть мати місце і в майбутньому і це необхідно враховувати при формуванні та впровадженні державної політики.

Приватизація і бюджетно-податкова політика. Друге конфліктне поле суперечностей суб'єктів державної політики пов'язане із зміною форм власності і підходами до формування бюджету та встановлення податків. Виграш на цьому полі означає стимулювання власного виробництва, поєднання виробництва і споживання через ринкові відносини, програш - швидке зростання безробіття, збільшення соціальної напруженості і можливі соціально-політичні потрясіння.

Конкретні пункти суперечностей у межах цього поля полягають, перш за все, у засобах приватизації державної, колишньої "загальнонародної" власності. Боротьба з цього приводу триває як між законодавчою і виконавчою владою, так і усередині кожної з них. За цим стоять інтереси різних соціальних і політичних сил, нової номенклатури, окремих осіб, що мають високі власні повноваження та накопичені праведними та неправедними шляхами солідні капітали. Проблема у тому, хто буде господарем багатств країни і яким чином здійснюватиметься розподіл цих багатств. У цьому суть постійних конфліктів, оскільки дискусія з цих питань становить серцевину економічної реформи, у результатах якої поки що немає певної визначеності.

Результати багато у чому залежать від обраних підходів до формування бюджету країни та податкової політики. На жаль, ці підходи досить протилежні у “лівих”, “правих”, “центристів” у парламенті України. Не збігаються погляди на бюджет і податкову політику у Кабінеті Міністрів і в цілому парламенті. Це підтверджують суперечності між ними з приводу бюджетів та пакету нових законів, що визначали б податкову політику держави у найближчому майбутньому.

Оскільки процес приватизації йде досить складно, а погляди політичних сил з цього приводу досить різні, конфліктність цього поля може мати більш-менш постійний характер. Рівень цієї конфліктності залежатиме від здатності суб’єктів державної політики толерантно ставитися до різних поглядів, а також уміння знаходити оптимальний для сторін вихід з конфліктних ситуацій.

Співвідношення регіональних (місцевих) і загальнодержавних інтересів. На третьому полі - співвідношення локальних і загальнодержавних інтересів. Виграш означає зміцнення загальноукраїнської державності, програш - навпаки. Перше залежить від оптимального поєднання інтересів регіонів і центру. Проте центральна та місцеві еліти прагнуть, на жаль, не до оптимізації взаємовідносин, а до максимального розширення своїх владних повноважень. Про це свідчать факти конфліктних ситуацій, що раз від разу виникають, наприклад між центральною владою та Кримом.

Безумовно, що одна з головних ліній у здійсненні економічної і політичної реформ - це роль регіональних інтересів, що зростає. Практично питання про взаємовідносини центру та регіонів акумулюється у податковому законодавстві і податковій політиці, які визначають механізм формування загальнодержавного та регіонального бюджетів.

Конфліктності третього поля додають суперечності щодо проблеми місцевого самоврядування, що є віддзеркаленням протиборства між Верховною Радою та виконавчою структурою. Слід відзначити, що робляться спроби розв’язати проблему співвідношення регіональних і загальнодержавних інтересів

шляхом створення і прийняття закону про місцеве самоврядування, місцеві держадміністрації, шляхом прийняття концепції державної регіональної економічної політики.

Це, безумовно, позитивні кроки, що можуть зменшити у майбутньому рівень конфліктності у третьому полі суперечностей між структурами політичної системи, проте мало вірогідно, що конфліктні ситуації зникнуть взагалі. Однією з важливих перешкод на шляху до цього є, з нашого погляду, “людський фактор”. На жаль, має місце тенденція корумпованості місцевої і центральної еліти, спрямування на вирішення особистих або корпоративних проблем, на власне збагачення. А це відсуває на задній план проблему оптимального співвідношення регіональних і загальнодержавних інтересів.

Геополітичні інтереси України. На четвертому полі конфліктності відбувається зіткнення різних концепцій стосовно місця та ролі України у геополітичному просторі, співвідношення загальноукраїнських інтересів та інтересів світового співтовариства. Виграш на цьому полі означає взаємовигідне партнерство України як із західними, так і зі східними країнами та структурами, програш - перетворення України в одну з країн третього світу, повне підкорення економіки України інтересам закордонного капіталу (як західного, так і російського), який не може функціонувати на основі благодійності і безкорисної допомоги.

Як і на попередніх полях, результат боротьби тут не визначений. Немає таких фатальних сил, які б визначили розвиток України у тому чи іншому напрямку. Проте позиції чітко проглядаються у політичних деклараціях партій, фракцій у парламенті, у засобах масової інформації.

Одна з тез полеміки у тому, що Захід зацікавлений у збереженні України як великої держави. Інші стверджують протилежне: Захід прагне перетворити Україну у сировинний додаток до своєї модернізованої економіки, ринок збуту своєї продукції, часом недоброякісної. Крім того, він зацікавлений у протиставленні України з Росією, з метою ослаблення останньої.

Специфіка ситуації в тому, що Україна перебуває ніби у центрі двох геополітичних просторів - західноєвропейського та

євразійського. Це як ускладнює положення України (певні політичні сили штовхають її на однозначний вибір: або Захід, або Росія), так і надає їй широких можливостей для реалізації своїх інтересів, розумно використовуючи своє положення.

Щоб зрозуміти можливий результат боротьби на цьому полі, необхідно відмовитися перш за все від загального розуміння Заходу і Росії. Там є сили, які дотримуються як однієї, так і іншої концепції щодо України. Розв'язання суперечностей на цьому четвертому полі буде залежати від того, який результат боротьби на попередніх трьох полях, і особливо від реконструкції відносин власності так, щоб вона дійсно стала важливим стимулом трудової діяльності і раціональної організації виробництва.

По-друге, розв'язання суперечностей четвертого поля залежить від визначення об'єктивного критерію, який би уможливив примирення прихильників протилежних концепцій: Україна мусить бути із Заходом чи з Росією. Річ не в ідеологічних уподобаннях, а в тому, що головним критерієм, який би визначав дії України стосовно Заходу чи Сходу, - є об'єктивні інтереси України. А вони мають місце як у західноєвропейському, так і євразійському просторі.

Передвиборчий процес. Конфліктність на цьому полі має перманентний характер. Вона зменшується або зростає залежно від наближення виборів до Верховної Ради, Президента України, місцевих органів влади.

Особливість моменту полягає у тому, що в Україні існує більше 100 партій, які, зрозуміло, прагнуть отримати депутатські мандати та у бажанні різних фінансово-промислових чи кланових груп мати своїх представників у парламенті з метою впливати на державну політику, звичайно у потрібному їм напрямку.

Слід мати на увазі, що головна відмінність конфліктів, що мають місце в Українському політичному просторі, від конфліктів, що відбуваються у владних структурах європейських країн, США і Канаді, полягає у тому, що там політична боротьба точиться на основі відповідних правил, які закріплені

законом або визнаються суспільною думкою. У нас такі правила ще не склалися, і боротьба відбувається “не за правилами”.

Усе це не можна не враховувати при формуванні державної політики.

У зв’язку з цим, важливою науковою і навіть політичною проблемою є застосування та проведення конфліктологічної експертизи державної політики, політичних відносин, що склалися чи можуть скластися в Україні, її регіонах.

Треба мати на увазі, що предметом конфліктологічної експертизи може бути не тільки певний реальний конфлікт між суб’єктами політичних відносин, але і ситуація, яка може перерости (або не перерости) у конфлікт, а також проекти законів, розпоряджень, рішень, програм, що так чи інакше можуть вплинути на державну політику.

Конфліктологічна експертиза має зменшити невизначеність при виборі рішення суб’єктом політики і, таким чином, мінімізувати ризик прийняття помилкового рішення, розвитку негативних тенденцій у державній політиці.

Які ж основні її завдання? До таких, на думку фахівців, належать:

1. Кваліфікування об’єкта оцінювання.

У нашому випадку, наприклад, це оцінка відносин між владою і населенням як конфлікту на певній стадії його ескаляції, або як конфліктної ситуації з певною імовірністю переростання у конфлікт.

2. Виявлення причин виникнення і розвитку конфлікту.

Наприклад, наявність у сторін конфлікту між Верховною Радою і Президентом України антагоністичних інтересів або різне бачення ними шляхів реалізації одного і того самого інтересу.

3. Визначення можливості використання об’єкта оцінювання в певній сфері і можливі застереження щодо його використання.

Наприклад, визначення впливу впровадження Програми уряду “Реформи - заради добробуту” на рівень соціальної напруженості (злагоди) в країні, на імовірне збільшення (зменшення) акцій протесту чи незадоволення, на розвиток антидержавних

настроїв певних груп населення чи, навпаки, - підтримки населенням дій уряду.

4. Пошук шляхів і засобів мирного розв'язання конфлікту.

Наприклад, у випадку конфлікту між Народним Рухом України і Комуністичною партією, оцінка можливостей відновлення інформаційного обміну, наявність взаємопов'язаних інтересів у сторін і зацікавленість кожної із сторін у продовженні або припиненні конфлікту.

До завдань конфліктологічної експертизи державної політики в Україні можна також віднести:

- встановлення видів ресурсів (матеріальних, фінансових, людських) та їх обсягів, необхідних і достатніх для пропонування альтернативних шляхів розв'язання проблеми, що викликала (чи могла викликати) конфлікт;

- встановлення можливостей сторін збільшити свої сили, свій вплив чи перешкодити зростанню сил, впливу іншої сторони;

- виявлення сприятливих і несприятливих моментів початку і закінчення дій, що мають вплинути на ситуацію;

- складання прогнозів стосовно подальшого перебігу конфлікту чи конфліктної ситуації, оцінка ймовірності здійснення певних сценаріїв розвитку подій;

- оцінка наслідків можливого втручання в конфлікт за їхньою доцільністю і серйозністю наслідків, виявлення дій, застосування яких може спровокувати ескалацію конфлікту [188].

Можуть бути й інші завдання конфліктологічної експертизи. Вони багато в чому визначаються типами політичних відносин, рівнем конфліктності та рівнем суб'єктів цих відносин, можливостями та масштабами позитивного і негативного впливу на суспільство конфліктної ситуації чи конфлікту тощо.

Для фахівців зрозуміло, що, враховуючи соціальну напруженість в Україні, конфліктогенність ситуації, проведення експертизи рішень, постанов, програм тощо, що так чи інакше впливають на розвиток державної політики в країні вкрай необхідно. Це дасть можливість оптимізувати соціально-еконо-

но, щоб це зрозуміли ті, хто приймає рішення, як на рівні держави, так і на рівні регіонів. Послання Президента України до Парламенту у 2000 р. свідчить про те, що у верхні ешелони влади це розуміння приходить і тому надія на зменшення рівня напруженості в країні, а це шлях до порозуміння між гілками влади та населенням, покращання його соціально-економічного становища, шлях до більш ефективної державної політики.

Сформована державна політика з урахуванням технології, про яку велася мова, може бути результативною та ефективною за умови, якщо для її впровадження будуть розроблені механізми, визначені важелі, якщо у цьому процесі буде вестись постійний аналіз роботи та моніторинг стосовно досягнення цілей та завдань, сформованих у державній політиці. Коли середовище зазнає змін, як то зміни в уряді, вибори чи бюджетні коливання, пріоритети також змінюються. Потoki ресурсів можуть бути невірноважені. Усі ці елементи можуть змінювати окремі напрямки політики. Процес моніторингу повинен бути сталим, регулярним і бути спроможним трансформуватися у процес прийняття рішень, оптимізувати впровадження державної політики. Про ці та інші завдання у наступних розділах.

Контрольні запитання і завдання

1. Дайте визначення поняття “політичні технології” та охарактеризуйте основні їх види.
2. Яка інформація стосовно об’єктивних умов життя країни необхідна для формування державної політики?
3. Охарактеризуйте основні принципи формування концепції (програми) державної політики.
4. Визначте конфлікти поля суперечностей суб’єктів державної політики в Україні та проаналізуйте їх вплив на процес формування цієї політики.

5. У чому смисл конфліктологічної експертизи сформованої концепції (програми) державної політики?

Аналіз у процесі формування та впровадження політики в різних сферах суспільного життя України

Головним критерієм, за яким суспільство оцінює державну політику є її результативність і ефективність. Політика в тій чи іншій сфері діяльності державних інституцій, яка досягає своєї мети, оцінюється як результативна і ефективна. У разі, коли кінцевий результат упровадження державної політики досягає зазначеної мети, але обходиться суспільству надто дорого, така політика є результативною, однак не може бути кваліфікована як ефективна.

З метою уникнення помилок, запобігання невиправданих витрат, внесення необхідних коректив відповідно зі змінами обставинами, забезпечення ефективності шляхів упровадження і результативності кінцевих результатів державної політики в тих, чи інших сферах суспільного життя застосовується її аналіз і моніторинг.

Сьогодні в практиці політичного життя України науковий аналіз і оцінка результатів упровадження державної політики відсутні. Здебільшого, як зазначив у своєму виступі на засіданні Кабінету Міністрів України 19 квітня 2000 р. Президент України Леонід Кучма, державна політика здійснюється інтуїтивно [1, с. 3].

Що являє собою аналіз державної політики? На яких етапах її реалізації він застосовується? Яким чином впливає на процес формування і впровадження державної політики?

Сам термін аналіз походить від грецького “analysis” і означає розкладення, розчленування. Метод філософського дослідження визначається наступним чином: процедура уявного розчленування предмета (явища, процесу), якості предмета

(предметів) або відносин між ними на частини (ознаки, якості, відносини). У такому значенні він є універсальним, загальнофілософським. Що ж стосується окремих галузей наукового дослідження, то тут виділяють: історичний, соціологічний, філософський, економічний, психологічний, політичний аналіз. “Політологічний енциклопедичний словник” визначає політичний аналіз як “систематичну оцінку технічної та економічної здійсненості й політичної життєздатності альтернативних політик (планів, програм), стратегій їх здійснення та наслідків обраної політики” [5, с. 19]. Уперше визначений американським ученим Ч.Е. Ліндбломом у 1958 р. він сьогодні є важливим, досить суттєвим, необхідним елементом державної політики в розвинутих демократичних країнах і об’єктом наукових досліджень.

Існує низка визначень аналізу державної політики, які належать відомим фахівцям в області її дослідження. Ось лише деякі з них. Вальтер Віл’ямс (США) вважає, що аналіз державної політики являє собою спосіб поєднання (умовний або реальний) наявної інформації і результатів конкретних досліджень з метою створення основ для прийняття політичних рішень (через зіставлення можливих альтернатив) і визначення потреби в інформації, що стосується політики на майбутнє [12]. У цьому визначенні акцентується увага на дослідницько-прикладному аспекті аналізу державної політики, проте самоаналіз не вирізняється як особлива галузь політичного аналізу. З однаковим успіхом воно (визначення) може бути застосовано і до інших галузей політики. Віл’ям Дан також пропонує широке визначення аналізу державної політики як процесу накопичення і обробки інформації, пов’язаної з політикою (за допомогою використання різних методів дослідження і добору фактів), які можуть бути використані для розв’язання політичних проблем [8, с. 31].

Наведені вище визначення стосуються переважно інформаційно-аналітичної сторони аналізу державної політики і залишають поза увагою іншу, не менш важливу сторону, - оцінку тих процесів і проблем, які не завжди помітні, однак урахування яких сприяє здійсненню ефективного аналізу.

У цьому контексті заслуговує на увагу думка Вілдавського, який вважає, що аналіз державної політики - це прикладне поле, зміст якого не може бути визначений лише дисциплінарними рамками, а повинен всебічно і адекватно враховувати обставини часу і природу проблеми [11, с. 29].

Виходячи з вищезазначеного вважаємо, що можна дати наступне визначення аналізу державної політики. Аналіз державної політики - це кваліфікована професійна оцінка її змісту, розвитку на всіх етапах впровадження, впливу на задіяні суб'єкти політичного процесу з їх інтересами і потребами, передбачення ймовірних результатів здійснення з метою запобігання небажаним результатам і вчасного внесення коректив у хід її виконання на основі використання наявної інформації і конкретних даних, зібраних у процесі дослідження.

Уже з самого визначення можна зробити висновок, що аналіз державної політики являє собою складний процес пізнавальної діяльності, який відбувається шляхом вивчення, осмислення, оцінювання широкого спектра засобів, за допомогою яких політичні проблеми визначаються, спрямовуються, розв'язуються, переглядаються або корегуються. Водночас він передбачає дослідження тих соціальних факторів (груп, інститутів, організацій), які задіяні в даному процесі й активно чи пасивно (опосередковано) на нього впливають. Обидві сторони даного процесу є однаковою мірою важливими. Пізнавальна діяльність - надає необхідну інформацію, матеріали для розуміння саме такої постановки проблеми, що стає змістом певного державно-управлінського рішення, дозволяє переконливо обґрунтувати, для чого і чому воно потрібне саме тепер, показати його пріоритетність, визначити конкретні шляхи і засоби досягнення кінцевих результатів, а в зіставленні з альтернативними варіантами - довести переваги. На етапі постановки проблеми, визначення її змісту, підготовки державно-політичного рішення пізнавальний елемент відіграє визначальну роль, але не є пануючим, бо державна політика в тій чи іншій галузі суспільних відносин не може бути кулуарною і формуватися обмеженим колом фахівців-науковців, законодавців чи виконавців-уп-

равлінців. Щоб бути ефективною, прийнятою суспільством і позитивно ним оціненою, вона має враховувати широке коло інтересів тих соціальних груп, об'єктів, інститутів, яких вона стосується.

Тому переконливих політичних доказів та ретельного наукового аналізу часто не досить, щоб переконати суб'єктів тієї чи іншої державної політики саме в такому варіанті постановки проблеми, її вирішення і шляхів впровадження. У даному контексті аналіз політики передбачає, крім пізнавальної сторони, визначення та врахування інтересів, потреб, впливу тощо. І якщо в першому випадку відбувається осмислення і висловлення ставлення до конкретної проблеми державної політики тих учасників процесу, які прагнуть обґрунтувати свої погляди на неї (зацікавлені групи та їх законодавці, державні службовці, засоби масової інформації), що і є предметом аналізу державної політики, то в другому випадку по суті відбувається всенародне обговорення думок про пріоритети, проблеми державної політики і їх розв'язання з точки зору інтересів широкого кола учасників дії.

Виходячи з цього аналіз державної політики, як і сама політика, може бути визначений як наука і як мистецтво.

На думку авторів монографії "Аналіз політики: концепція й практика": "Як талановитий портретист повинен уміти застосовувати свою майстерність у межах певного естетичного бачення, так і талановитий політичний експерт повинен уміти застосовувати свої основні знання і навички в рамках достатньо послідовного і реалістичного погляду на роль держави в суспільстві" [3, с. 28].

Як наука аналіз державної політики передбачає:

- застосування науково-теоретичних знань до політики взагалі, і державної політики зокрема, процесів, які тут відбуваються, їх природи і модифікації;
- володіння науковими методами політичного аналізу, такими як історичний, структурно-функціональний, біхевіористський, емпіричний;
- розуміння об'єктивних законів соціально-економічного і політичного розвитку суспільства, аналіз протиріч і закономірних тенденцій, які тут проявляються;

• вивчення і врахування залежності між політичними процесами і явищами та оточуючим середовищем, обумовленості державної політики соціальною структурою суспільства, інтересами і потребами різних соціальних груп;

• комплексне наукове дослідження проблем державної політики у її зв'язку з іншими (не політичними) галузями знань. Характерною рисою аналізу кожної політики, виходячи з її обумовленості соціально-економічним базисом є її багатогалузева основа, що об'єднує як суспільні, так і природничі знання.

Проблеми державної політики на всіх етапах її впровадження мають бути ретельно продумані, оцінені з точки зору науково-теоретичного підґрунтя. Тільки за цих умов можна говорити про справжній аналіз політики. Адже для будь-яких, навіть простих припущень і висновків, потрібні певні тверді підстави.

Як мистецтво, аналіз державної політики передбачає:

• вмільний вибір і застосування відповідної стратегії розуміння природи державно-політичної проблеми і діапазону можливих варіантів її розв'язання;

• володіння різноманітними методами збирання, впорядкування, аналізу, систематизації і передачі інформації за умов як сприятливих, так і несприятливих (наявність чи відсутність достатнього часу, джерел отримання інформації, доступу до них тощо);

• раціональне зіставлення можливих витрат і вигод усіх альтернативних варіантів розв'язання проблеми і аргументоване їх представлення;

• адекватне усвідомлення наявних суспільних проблем і бачення їх у певному контексті (часовому, соціальному, історичному, ментальному тощо);

• володіння певними технічними навичками, які дають можливість чітко передбачати і надійно оцінювати реальні наслідки різних політичних альтернатив (джерелами здобуття таких навичок виступають наукові дисципліни - економіка і статистика);

• використання відповідно до обставин конкретних засобів класифікації і розуміння суспільних проблем, визначення їх першочерговості, послідовності, актуальності та вибір методик їх визначення;

• знання і “політичне чуття” реакцій як окремих індивідів, так і їх груп, об’єднань, організацій на той чи інший варіант розв’язання проблеми державної політики з метою прогнозування (або й сприяння) його ухвалення і успішного втілення на практиці.

Уміле гармонійне поєднання науково-теоретичних знань і практичних навиків в аналізі державної політики - основа її ефективного здійснення. При цьому слід пам’ятати, що державна політика - це сфера управлінської діяльності, яка зачіпає інтереси суспільства в цілому або окремих його частин. Тому помилково було б вести мову про єдині розв’язки, або чисто технічні схеми її аналізу. Не випадково, мабуть, деякі спеціалісти з проблем аналізу державної політики називають його діалогом, зіставленням думок, полемікою навколо суті проблеми, її змісту і шляхів вирішення. На думку Мейджоуна, “аргументи, які використовуються під час аналізу державної політики... можуть бути більш чи менш технічними, більш чи менш витонченими, але мусять переконувати, якщо ми хочемо, щоб їх сприймали всерйоз під час громадського обговорення” [4, с. 43]. Ця особливість аналізу державної політики виходить із суспільного значення тих проблем, на розв’язання яких вона спрямована, тому передбачає втягнення в обговорення її змісту, шляхів упровадження і кінцевих результатів широкого кола зацікавлених інституцій і громадськості. Досвід розвитку сучасних західних демократій свідчить, що зростання ролі держави в ХХ столітті призвело до того, що останнім часом навіть приватні проблеми життя соціуму отримали статус суспільних з точки зору їх впливу на людську спільноту і, як наслідок, стають об’єктом впливу, дії державної політики. Наприклад, у деяких західних державах наруга над дружиною чи дітьми в сім’ї все частіше стає об’єктом державної політики, оскільки більше не вважається лише родинною справою.

І насамкінець, аналіз державної політики має базуватися на певних етичних засадах - об'єктивності, чесності, відповідальності, пріоритетності державних інтересів, цінностей демократії і прав людини.

Кожна небайдужа до подій, які відбуваються в державі, людина в тій чи іншій мірі здійснює простий, поверховий аналіз державної політики, коли розмірковує над змістом того чи іншого державного рішення, наслідками його втілення для неї особисто, її сім'ї, майбутнього тощо. Але для кваліфікованого аналізу політики потрібні фахівці-професіонали, підготовлені теоретично і практично. Їх мають готувати спеціальні установи, відділи, експерти при уряді, парламенті, Президентові, міністерствах і державних комітетах. За умови відсутності таких на сьогодні в Україні цими знаннями певною мірою мають володіти державні службовці, причетні до формування і впровадження державної політики на всіх її рівнях.

Аналіз державної політики має велике значення для дослідження способів, передумов, технології прийняття політичних рішень, використання ресурсів влади в процесі здійснення конкретної політики, політичного планування і прогнозування напрямів здійснення державної політики в різних сферах суспільного життя, виявлення громадської думки і вивчення впливу різноманітних чинників на визначення змісту і шляхів здійснення політики держави.

Функціональне призначення аналізу державної політики:

1. Визначення найбільш реалістичного змісту державних проблем та ефективних шляхів її реалізації.

2. Упередження від необ'єктивності і суб'єктивізму в процесі визначення і реалізації державної політики.

3. Інформування суб'єктів здійснення державної політики про можливі і реальні відхилення від прогностичної моделі впровадження політики в життя.

4. Виявлення факторів та причин, що сприяють, або ускладнюють впровадження державної політики для своєчасного вживання відповідних заходів з боку керуючої системи.

І найголовніше - підвищення ефективності та результативності державної політики на основі науково-обґрунтованих міркувань про можливі варіанти її здійснення, розробку рекомендацій її практичної реалізації.

Які види аналізу державної політики використовуються під час її формування і впровадження? У найбільш загальному плані виділяють теоретичний і прикладний аналіз політики.

Теоретичний (академічний) аналіз державної політики передбачає пояснення (розгляд) природи тієї чи іншої конкретної політики, її особливостей, змісту. У контексті цього визначається:

1. Обумовленість постановки проблеми (причини, які привели до її виникнення). Це може бути: економічна доцільність (наприклад, проблема зниження податку на прибуток для стимулювання виробництва; надання пільг вітчизняним товаровиробникам тощо); громадська думка (реформування системи соціального забезпечення); тиск з боку зацікавлених груп (реформування енергетичного ринку України); вплив засобів масової інформації (програма підтримки вітчизняних ЗМІ) та інші.

Грунтовний теоретичний аналіз причин проблеми, що стала об'єктом державної політики сприяє її всебічному усвідомленню, виявленню зацікавлених суспільних груп і інститутів, правильному визначенню її суті і місця серед інших державних питань.

2. Визначення змісту політики (формулювання суті конкретного напрямку державної політики, завдань, які вона вирішує, намірів і знарядь здійснення). Формулювання суті політики - це ядро, ключ до розуміння її змісту та логіки розв'язання. Аналіз змісту політики має стосуватися її оцінки з точки зору відповідності конкретним суспільним потребам: яким, наскільки, чому? Наприклад, аналіз змісту державної політики України в галузі туризму ("Програма розвитку туризму в Україні до 2005 року") свідчить про її спрямованість на задоволення наступних суспільних потреб: захист прав туристів, інтересів виробників вітчизняного туристичного продукту, підтримки внутрішнього туризму тощо.

Аналіз суті проблеми та її відповідності суспільним потребам створює передумови для оцінки її цілей і інструментів, за допомогою яких вони реалізуються.

Таким чином, теоретичний аналіз державної політики передбачає зосередження уваги на співвідношенні між об'єктивними і суб'єктивними її передумовами і визначенням змісту. Це пояснення державної політики, її різновидів та їх характеристика, тобто аналіз концептуальних теоретичних засад державної політики, що є незмінними протягом певного часу і не залежать від тієї чи іншої країни.

Прикладний аналіз державної політики дає відповіді на наступні питання: наскільки вона ефективна? Чи існують можливі альтернативи (які, наскільки вони реальні)? Чи обрана тактика впровадження державної політики в життя досягає визначених цілей? Тобто даний аналіз являє собою дослідження співвідношення між змістом політики і її впливом на об'єкти спрямування. Цей вплив може бути як очікуваним, так і неочікуваним.

З точки зору аналізу ефективності державної політики акцент має робитися на аналізі передусім очікуваного впливу політики на задані проблеми. Наприклад, чи виплата субсидій на утримання житла малозабезпеченим сім'ям вплинула реально на підвищення їх життєвого рівня? Чи надання пільг спільним підприємствам призвело до збільшення прибуткової частини бюджету? Чи розширення системи недержавної освіти вплинуло на розширення можливостей отримати вищу освіту дітям із малозабезпечених сімей?

Державна політика - це пошук шляхів розв'язання існуючих проблем. Тому, якщо аналіз вказує на те, що проблема залишилася невирішеною, або ситуація погіршилася - наразі необхідно пошук нових шляхів її розв'язання, або верифікація самої проблеми.

Часто, в силу неврахованих в процесі формування державної політики обставин, процес її реалізації супроводжується неочікуваними наслідками. Візьмемо для прикладу розроблену на початку 90-х рр. програму конверсії підприємств оборонного комплексу України, яка передбачала організацію випуску високоякісних, конкурентоспроможних товарів широкого вжитку

для населення. Однак без належної фінансової допомоги з боку держави, створення сприятливих умов для розвитку виробництва, відсутності необхідної протекціоністської політики для вітчизняного виробника програма потерпіла крах і “наслідком” її реалізації стала фактична зупинка більшості підприємств військово-промислового комплексу. Звільнення робітників і заповнення українського ринку імпортною продукцією широкого вжитку переважно невисокої якості.

Зазначені вище види політичного аналізу є неоднаковими, такими, що слугують різним цілям. Якщо теоретичний аналіз державної політики спрямований на пояснення причин її виникнення і змісту, то прикладний - на оцінку рівня її ефективності, тобто пояснення її наслідків, а не змісту. Мета оцінювання - поліпшення, зміна політики, тому прикладний аналіз державної політики відіграє політичну роль, чого не можна сказати про теоретичний аналіз [4, с. 50].

З точки зору об’єктивності слід зазначити, що в силу специфіки аналізу проблем державної політики, її теоретичний аналіз має підстави бути більш незалежним і об’єктивним. Що ж стосується прикладного аналізу, то тут існує певна небезпека суб’єктивності і кон’юнктурності, оскільки він здійснюється, переважно, в інтересах зацікавлених осіб, або ж конкретних виконавців.

На рівні теоретичного аналізу державної політики отримуються інформація, створюються теорії, моделі політики. На прикладному рівні відбувається збирання і обробка інформації, її аналіз. Якщо теоретичний аналіз державної політики може здійснюватись (і це бажано) в академічних наукових установах і центрах, то прикладний аналіз може бути здійснений, крім цього, державними агенціями, приватними організаціями, зацікавленими особами, радниками і консультантами. У більш широкому трактуванні теоретичний аналіз державної політики можна визначити як аналіз політики, а прикладний - як аналіз для політики (див. табл. 1).

Види аналізу державної політики

(Таблиця складена на основі використання розробок західних фахівців у галузі аналізу державної політики

Д. Парсонса, Пал Леслі А. та інших.)

Аналіз визначення державної політики	Аналіз змісту державної політики	Моніторинг і оцінка впровадження державної політики	Інформація для державної політики	Адекватність державної політики
Як здійснюється політика, чому, коли і для кого	Опис окремої політики і того, як вона розвивається у відношенні до своїх окремих форм, визначення її теоретичних рамок	Дослідження як, яким чином політика досягає поставлених цілей і який вплив вона має на задані проблеми	Аналіз, який є основою для прийняття політичного рішення. Може приймати форму внутрішніх і зовнішніх досліджень, порад, суджень (допомагає в сортуванні альтернатив і виборі прийнятної)	Дослідження і аргументи, що впливають на політичну картину у межах і за межами уряду

Теоретичний (академічний)
аналіз політики

Прикладний
аналіз політики

Зосереджуючись на різних етапах упровадження державної політики її теоретичний і прикладний аналіз разом складають одне ціле в розумінні, поясненні, прогнозуванні, оцінюванні політики. Тобто вони разом виконують одне завдання, зосереджуючи свою увагу на різних аспектах проблеми, якою в даному випадку виступає та чи інша конкретна державна політика.

Спробуємо показати це на прикладі аналізу розробленої в 1999 р. Програми Кабінету Міністрів України "Україна-2010" (див. табл. 2) [2].

Особливості теоретичного і практичного аналізу Програми “Україна-2010”

	Теоретичний аналіз	Прикладний аналіз
Центр уваги	Головне спрямування Програми - забезпечення пріоритету прав і безпечної життєдіяльності людини, оцінка стану їх реалізації в Україні та визначення шляхів їх забезпечення на період до 2010 року	Оцінка окремих проблем державної політики, що складають зміст Програми: - стратегії економічного зростання; - науково-технічного та інноваційного розвитку; - реформування агропромислового комплексу; - розвитку зовнішньо-економічної діяльності тощо
Спосіб аналізу	Науково-теоретичне пояснення на основі знань у галузі політики, економіки, соціології тощо	Оцінювання, шляхом застосування експертних, статистичних методів, прямих експертних оцінок, використання аналогій моніторингу і т. д.
Ціль	Зробити Програму зрозумілою для широкого кола громадян для отримання їх підтримки і участі в реалізації її положень	Скоригувати, змінити ту чи іншу сферу впровадження Програми, якщо вона не відповідає часу, обставинам, або дає неочікувані наслідки
Ціннісна орієнтація	Прагнення до об'єктивності, нейтральності, незалежності	Орієнтація на виконавців, що виступають замовниками такого аналізу; вдосконалення засобів досягнення визначених цілей; обстоювання змін (покращень)
Часові рамки (тривалість аналізу)	Протягом всього періоду здійснення Програми (довготривалий)	Обмеження часовими рамками залежно від поставлених строків (переважно короточасний)
Програма дослідження (аналізу)	Розробляється незалежно, спрямована передусім на об'єктивність	Визначається замовниками (виконавцями або опонентами); сприймається їх позиція

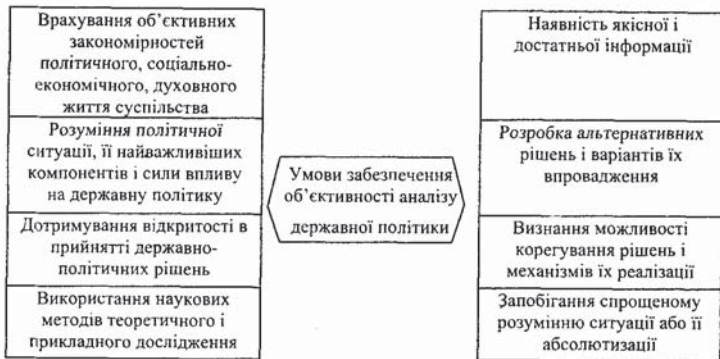
Як бачимо, академічний аналіз державної політики виступає теоретичною основою її прикладного аналізу, створюючи інформацію загально-наукового характеру, теорії і моделі, які можуть використовуватися для практичного вироблення політики. Прикладний аналіз, у свою чергу, породжує інформацію, яка є корисною для теоретичних досліджень державної політики взагалі. Адже лише конкретна практика - істинний критерій теорії, що можна з повним правом переадресувати і державній політиці.

Від чого залежить об'єктивність аналізу державної політики взагалі? На думку зарубіжних теоретиків і фахівців-практиків

існує низка умов, дотримання яких дозволяє забезпечити достатній рівень об'єктивності і реалізму аналізу державної політики. Ці умови подані у схемі.

Схема 1

Об'єктивність аналізу державної політики



Як і сама державна політика, її аналіз повинен орієнтуватися на два рівні оцінок:

- перший - суспільний (громадська думка, інтереси соціальних груп);
- другий - експертний (оцінки спеціалістів).

Поєднання цих двох рівнів і визначає пропозиції щодо заходів реалізації державної політики і способів державно-управлінського впливу на процес її впровадження.

Аналіз державної політики може мати як стратегічний (передбачати довгострокові, тривалі і глибокі зміни в тій чи іншій сфері суспільних відносин), так і тактичний характер (визначати оптимальні способи досягнення визначених стратегічних завдань). Він (характер аналізу) залежить від етапу, на якому здійснюється (на етапі визначення суті політики, її змісту - стратегічний, у процесі впровадження державної політики набуває тактичного спрямування), від типу самого аналізу (теоретичний - зумовлює переважно стратегічний характер аналізу, а

прикладний - тактичний), насамкінець від глобальності державної політики (сфери життя суспільства, на які вона поширюється). Що стосується останнього, то аналіз, наприклад Про-грами діяльності уряду, вимагає передусім визначення її стратегічного характеру, в той час як окремі напрями реалізації, в першу чергу, тактичного визначення.

На практиці досить часто все, що пов'язано з аналізом державної політики, називають її оцінюванням. Таке оцінювання здійснюється самим урядом, спеціальними науково-аналітичними центрами, опозиційними політичними силами, пересічними громадянами (на буденному рівні через "примірювання" політики в тій чи іншій сфері суспільних відносин до своїх приватних потреб і інтересів). У цьому контексті акцент робиться, перш за все, на прикладному її аналізі, так як оцінювання здійснюється з точки зору "поліпшення" діяльності уряду і передбачає отримання відповіді на наступні питання: чи досягає дана програма задекларованих цілей? Якщо ні, то чому і як можна виправити становище? А головне - чи спроможне державне втручання змінити ситуацію на краще?

Складність і багатогранність процесу державної політики ставить питання визначення критеріїв її оцінки. Звичайно, тут не може бути раз і назавжди визначених однакових критеріїв, адже, яку б проблему державної політики ми не взяли, кожна з них потребує індивідуального вирішення. У політичних науках для аналізу державної політики традиційно застосовуються певні теоретичні класифікаційні підходи та моделі. Передусім зазначимо, що моделювання державно-політичних процесів здійснюється за допомогою обмеженої кількості факторів і покликане:

- робити зрозумілою саму ідею державної політики;
- визначати найважливіші аспекти політичних проблем;
- спрямовувати зусилля на їх вирішення, відсторонюючи менш важливі аспекти означеної проблеми;
- пояснювати державно-політичні рішення і їх можливі наслідки тощо [9, с. 20].

Існують декілька теоретичних моделей, які дають можливість зрозуміти державно-політичний процес: інституціональ-

на, процесуальна, елітна, консенсусна, конфліктологічна, групова, плюралістична, раціональна, кризова, інкрементальна, ігрова, теоретична, суспільного вибору, марксистська, функціональна, системна та інші [11, с. 91-94].

Слід зазначити, що жодна з них не є універсальною, всеохоплюючою, так як кожна пропонує свій підхід до аналізу державної політики, набір критеріїв тощо. Проте, всі вони загалом дають можливість певною мірою проаналізувати політичний процес, виявити причини, наслідки того чи іншого напрямку державної політики.

Розглянемо для прикладу моделі аналізу державної політики: елітну і раціональну.

Елітна модель репрезентує політичні системи з нерозвинутою демократичною культурою. Вона базується на консервативному підході до змін і визначає державну політику як елітну, тобто таку, що визначається провідною суспільною елітою, яка знає інтереси маси і тому лише вона може ухвалювати державно-політичні рішення. Грунтовно дана модель описана у роботі В. Мілсона “Могутність еліти” (1956 р.). На його думку сучасне суспільство, як правило, представлено двома класами: панівною елітою (“рульовим класом”) і пасивною більшістю. У силу такої своєї домінуючої ролі в суспільстві, еліта контролює “командні пости”, має можливості маніпулювати масами, тому державно-політичні рішення відображають її інтереси.

Елітна теоретична модель аналізу державно-політичного рішення виходить з таких основних положень:

- еліта - це малочисельна група, яка на відміну від мас, наділена владою;
- вона не представляє все суспільство, а є ієрархізованою структурою з власним “стилем життя”;
- серед членів елітних груп існує згода щодо базових суспільних цінностей - розподілу благ, ролі уряду, прав особи, соціальної мобільності;
- еліта в змозі робити стратегічні прогнози, здійснювати планування і приймати вірні, сучасні рішення, залучаючи до цього відповідні ресурси;

-
-
- еліта здатна систематично і своєчасно реалізувати свою літичну владу;
 - державна політика реагує на цілі й інтереси еліти, а не ас.

Отже, не маси впливають на державну політику, а еліта пливає на сприйняття ними діяльності держави.

Рациональна (від лат. *rationalis* - розумний) модель аналізу державної політики вперше була розроблена в 30-х рр. у США. Її згодні вона найчастіше використовується як у політиці, так і в державних програмах.

За допомогою цієї моделі зроблено спробу ефективно задіяти економічні та кількісні критерії для аналізу державної політики (адже раціональність - це передусім доцільність, логічність, цілісність людського досвіду, здатність до мотивованого вибору гощо). Фактично це результат застосування методів економічної науки у дослідженні державно-політичних процесів.

Базовий критерій раціональної моделі - критерій максимуму соціальних переваг для суспільства, тобто політичний вибір такого державно-політичного рішення, яке в результаті втілення сприятиме цьому максимуму і багатократно перевищуватиме витрати на його розробку, впровадження і змушуватиме утримуватися від раціонально невігідних (витрати перевищують або дорівнюють вигодам) [3, с. 316-319].

Для раціональної моделі аналізу державної політики характерні наступні позиції:

- жодне державно-політичне рішення не може бути прийняте (незважаючи на зацікавленість будь-яких суспільних сил чи їх лобіювання), якщо витрати на розробку і впровадження відповідного напрямку державної політики перевищують суспільні прибутки;

- серед альтернатив політичних рішень обирається така, що забезпечує найефективніші соціальні прибутки.

Загалом же напрям державної політики вважається раціональним тоді, коли різниця між досягнутою вартістю і вартістю, якою нехтують, більша, ніж будь-який інший напрям.

Суттєвою складовою частиною раціональної моделі є одиниця виміру раціональності. Зрозуміло, що максимум соціальних переваг неможливо виміряти грішми, оскільки у такий засіб нівелюються базові соціальні цінності. Реальний раціоналізм “обраховує” всі соціальні, політичні, економічні, культурні цінності, якими нехтують чи яких досягають у результаті втілення на пряму державної політики, а це не вимірюється тільки матеріальними показниками (престижність, стратегічний суспільний розвиток, суспільна довіра тощо).

Спираючись на раціональну модель у розробці стратегії державної політики, в процесі аналізу державної політики варто:

- враховувати всі пріоритетно-базові суспільні цінності та їх реальне значення для стабільного прогресивного розвитку суспільства;
- оцінювати альтернативні варіанти державно-політичних рішень;
- прораховувати наслідки вибору того чи іншого рішення;
- оцінювати коефіцієнт прибутків та втрат від того чи іншого політичного вибору;
- знати напрями впливу і пріоритети лобістських та елітних угруповань;
- мати політичну волю у виборі найдоцільнішого (найвигіднішого) державно-політичного рішення.

У цілому раціональний підхід передбачає виваженість усіх ціннісних орієнтацій суспільства. Це не означає, що аналітик бере до уваги значущість лише впливових суспільних сил і груп. Оцінюється вагомість усього “комплекту” суспільних цінностей, навіть, на перший погляд, малоефективних чи другорядних.

Тому в даному випадку слід володіти інформацією про альтернативні варіанти напрямів політики, передбачати наслідки впровадження їх та демонструвати інтелектуальні вміння коректно обраховувати витрати і прибутки.

Раціональна модель як “максимум соціальних прибутків” часто використовується при аналізі оптимальності урядових програм, наприклад бюджетної системи програмного планування, яку розглядають через призму досягнення максимального

истого прибутку і найменших витрат, а також методів аналізу ентабельності (витрати і прибутки) вироблення і впровадження державно-політичних рішень.

Процес застосування раціональної моделі передбачає:

- визначення проблем і здійснення їх порівняльного аналізу;
- чітке бачення кінцевих цілей та завдань і їх розташування в порядку пріоритетності;
- перелік усіх можливих методів досягнення цілей;
- прогноз реальних наслідків альтернативних варіантів озв'язання проблем;
- порівняльний аналіз усіх альтернатив та їх наслідків;
- вибір найкращого варіанта, виходячи з того, що найкраще сприяє досягненню поставленої мети [6; 10, с. 133-134].

Говорячи про раціональну модель, зауважимо, що на шляху втілення державної політики як максимуму соціальних переваг існує багато перешкод. Ідентифікація цих перешкод допоможе дати відповідь на запитання: чому процес вироблення і впровадження державної політики не може бути максимально-аціональним?

Визначимо основні з цих перешкод:

- практично не існує соціальних переваг, які б завжди були згоджені, є тільки прибутки соціальних груп індивідів, що постійно перебувають у суперечці (конфліктують) і які не завжди можна виміряти;
- творці державної політики, як правило, не мають достатньо мотивації для розробки і впровадження державно-політичних рішень на основі соціальних цілей, замість цього вони бумовлюють свій "мінімальний максимум винагород" - влада, статус, переобрання, гроші тощо;
- існує велика кількість перешкод у збиранні інформації, необхідної для аналізу всіх можливих альтернативних варіантів державно-політичного рішення і наслідків від упровадження того чи іншого напрямку, враховуючи вартість збирання інформації, її доступність та час внесення питання до порядку денного;
- соціально-психологічні та фізико-біологічні науки не можуть гарантувати точність прогнозованих переваг і затрат

від втілення того чи іншого державно-політичного рішення. Навіть її застосування аналітиками-експертами сучасних комп'ютерних технологій не дозволяє точно обрахувати всі вигоди та затрати, оскільки великій кількості соціальних, економічних, політичних, культурних цінностей загрожує нівеляція;

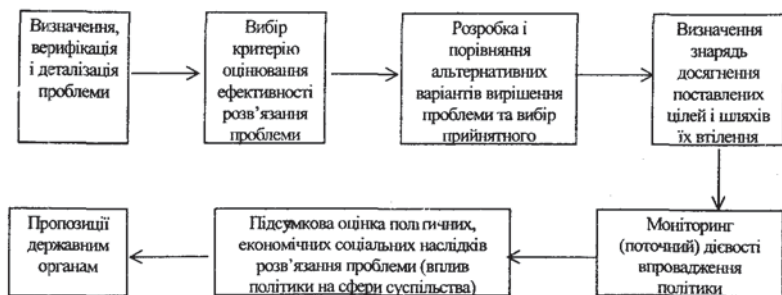
- невизначеність щодо наслідків упровадження різних варіантів (альтернатив) державно-політичного рішення примушує аналітиків-експертів діяти у традиційно близькому полі державної політики (як це робилося раніше, за аналогією, чи взагалі нічого не міняючи), щоб запобігти ймовірним непередбаченим наслідкам [9, с. 30-33].

Отже, характеристика перешкод, які є невід'ємним елементом раціональної моделі, переконує, що вона є суто аналітичною, а економічна раціональність виступає основою для ухвалення державно-політичного рішення. Вагомим здобутком цієї моделі, на наш погляд, є спроба розмежувати конфлікти у сфері політичних цінностей і в процесі прийняття політичних рішень.

Повернемося ще раз до визначення аналізу державної політики, даного на початку розділу. Як уже зазначалося саме слово "аналіз" грецького походження і означає розчленування, розкладення на складові частини. Звідси випливає, що аналіз політики держави може бути здійснений через послідовне з'ясування низки питань, починаючи з визначення суті проблеми і закінчуючи оцінкою наслідків її розв'язання. Схематично цей процес можна зобразити як низку послідовних етапів (схема 2).

Схема 2

Основні етапи аналізу державної політики



Визначення (верифікація, деталізація) проблеми передбачає:

• Розуміння природи проблеми (чому постала саме ця проблема, яке значення з точки зору інтересів суспільства чи окремих соціальних груп має її впровадження, ставлення до даної проблеми громадськості, доцільність втручання влади в її вирішення, часові рамки здійснення). Візьмемо, наприклад, проблему реформування податкової системи України. Сьогодні розв'язання даної проблеми є надзвичайно важливим щодо виходу держави з кризового стану, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, економічної бази для підвищення добробуту населення. Виходячи з цього, її здійснення відповідає інтересам широких соціальних верств суспільства. Влада не лише може, але й повинна втручатися у вирішення даної проблеми, оскільки, по-перше, неможливо керувати державою без податкових надходжень, а по-друге, у Конституції України закріплено положення про те, що система оподаткування встановлюється лише законами держави.

• Визначення та пояснення головних цілей, на розв'язання яких направлена програма. У нашому прикладі - зміна податкової системи шляхом визначення видів податків і їх ролі у формуванні доходів державного бюджету; суб'єктів і об'єктів оподаткування (їх прав, обов'язків, відповідальності); податкових ставок, їх диференціація; перелік податкових пільг тощо.

Наступний етап - вибір критерію оцінювання ефективності розв'язання проблеми державної політики, тобто визначення тих суспільних цінностей, утвердженню яких буде сприяти реалізація поставлених завдань. Проблеми державної політики дуже рідко пов'язані лише з однією конкретною цінністю, тому визначення критеріїв оцінки бажаності результатів здійснення тих чи інших конкретних програм є досить важливими в плані аналізу як самої проблеми, так і шляхів її досягнення. Підхід до визначення критеріїв оцінки результатів державної політики має виходити з прагнення виділення таких з них, які охоплюють усі важливі виміри означеної проблеми. При цьому слід мати на увазі, що не всі критерії можна виміряти (часто такий підхід у визначенні результатів політики відволі-

кає увагу від сутнісно-ціннісних її вимірів). Критеріями визначення ефективності державної політики у сфері податкової системи, наприклад, є не лише кількісні показники збільшення дохідної частини бюджету, але і, що більш важливо, створення умов для активізації підприємницької діяльності, розвитку малого і середнього бізнесу, забезпечення ресурсних умов для фінансування соціальної сфери суспільства, стимулювання пріоритетних напрямів суспільної діяльності, захист національного виробника, а в кінцевому варіанті - створення сприятливої фінансово-економічної атмосфери суспільства.

• Розробка, порівняння альтернативних варіантів розв'язання проблеми і вибір прийняттого з них – найбільш творчий етап політичного аналізу. Альтернативи – це конкретні переліки дій, які мають відповідати наявним ресурсам (економічним, соціальним, людським тощо) і забезпечувати розв'язання державною владою означеної проблеми. Вони можуть бути запропоновані виходячи з універсальних варіантів політики, адаптованих до конкретної сфери і обставин; існуючих політичних пропозицій зацікавлених груп; творчих альтернатив, що виникають у виконавців аналізу в процесі роботи над заданою проблемою. Кожна з існуючих альтернатив має бути об'єктивно оціненою з погляду на цілі програми і лише після цього визначена найбільш прийнятна з них. Спеціалісти в області політичного аналізу застерігають:

а) немає і не може бути ідеальних альтернатив;

б) кількість альтернативних варіантів повинна бути обмеженою;

в) всі вони мають пропонувати реальні варіанти вибору;

г) однією з альтернатив, як правило, є наявна політика, у противному разі це вже буде зміна означеної для аналізу проблеми;

д) кожна із альтернатив має бути оцінена з точки зору співвідношення витрат і користі, впливу і т. д. (витрати в процесі досягнення окресленої цілі повинні бути якнайменшими). Аналіз вигід і витрат створює основу для оцінювання економічної ефективності варіантів політики.

• Визначення знярядь досягнення поставлених цілей і шляхів їх втілення.

На цьому етапі аналіз державної політики передбачає розробку конкретної моделі реалізації обраної альтернативи з передбаченням ймовірних наслідків її реалізації (що станеться внаслідок державного втручання).

Визначаються:

а) конкретні учасники реалізації даного варіанту політики (їх мотиви, переконання, впливовість);

б) ресурси для впровадження політики;

в) основні напрями реалізації політики (законодавче, матеріальне, ресурсне, інформаційне, ідеологічне забезпечення впровадження).

Моніторинг (поточний) дієвості впровадження політики.

Головне призначення моніторингу вже на етапі впровадження політики - визначити, чи обрана тактика досягнення кінцевих результатів змінює становище на краще, чи потребує корегування, змін. Вчасне виявлення питань, що вимагають додаткового втручання зменшує вірогідність непередбачуваних кінцевих результатів. Оцінка результатів (економічних, політичних, соціальних наслідків розв'язання зазначеної проблеми, а саме: визначення впливу політики на різні сфери суспільства).

Слід зазначити, що оцінка результатів державної політики - вирішальний чинник у визначенні, чи досягла та чи інша конкретна програма своїх цілей. Проведений аналіз має дати відповідь на запитання: чи проблема розв'язана успішно? Чи здійснена політика приносить результати? Як вона впливає на суспільні процеси?

Головні показники оцінювання впливу:

- бажані результати;
- неочікувані результати;
- пояснення результатів.

Оцінювання впливу державної політики порівняно з оцінюванням процесу здійснення політики є більш точним, так як показує зміну становища - покращення або погіршення. У той час як оцінка процесу дає аналіз зусиль, вкладених у здійснен-

ня державної політики і не визначає її успіх або невдачу, тобто не фіксує результати.

Враховуючи значення моніторингу і оцінки результатів здійснення державної політики, вважаємо за необхідне зупинитися на цих двох питаннях в окремому розділі.

Пропозиції державним органам. Аналіз результатів здійснення державної політики дає підстави для висновків або про завершення програми, або про її продовження, видозміни, корегування (якщо поставленої цілі не досягнуто). У даному контексті доцільною є відповідь на наступні запитання: чи досягла політика бажаних результатів і чи було її впровадження ефективним? Які зміни необхідно внести до програми? Чи проблему розв'язано повністю?

На думку фахівців з аналізу державної політики, принциповим чинником оцінювання державної політики виступає її ефективність. Для визначення ефективності традиційно застосовують наступні методи:

- відношення витрат на здійснення державної політики до вигід, які вона приносить;
- співвідношення витрат і результативності.

В обох випадках увага зосереджується на проблемі ресурсів, і це закономірно, адже ефективність державної політики - це краще використання обмежених ресурсів.

Державна політика в кінцевому варіанті є ефективною за наступних умов:

- об'єктивного визначення пріоритетів розвитку країни (конкретне спрямування, а не популістські гасла на кшталт “покращання життя народу”, “досягнення загального добробуту” тощо);
- раціонального і доцільного ранжування і градації цілей державного розвитку;
- реальної оцінки загальної ситуації, розуміння того, що, наприклад, на перехідному етапі розвитку суспільства, який переживає нині Україна, різні соціальні групи населення керуються в своїй діяльності різними мотивами і ціннісними орієн-

щіями, що вимагає від суб'єктів політичної дії терпимості, зуміння, толерантності;

- врахування того, що політичні рішення лише тоді присять бажаний результат, коли не викликають протидії значної частини населення, в противному разі вони або не будуть виконуватися, або будуть ігноруватися, чи дадуть неочікувані (протилежні) результати.

Завершуючи розділ, вважаємо за потрібне об'єднати деякі поради щодо успішного здійснення аналізу державної політики, запропоновані зарубіжними вченими, так як дана галузь наукового дослідження в Україні знаходиться поки що на поточковому етапі становлення [3]:

1. Грунтовний аналіз політики може бути забезпечений іше шляхом поєднання історичного, науково-теоретичного, експериментально-прикладного пояснення зазначеної проблеми.

2. Особливої уваги в процесі аналізу державної політики імагає використання законодавчих і юридичних матеріалів, що ібезпечують правове поле її здійснення.

3. Грунтовний аналіз передбачає врахування інтересів іізних суспільних груп у здійсненні державної політики, оцін-и їх впливу і значущості.

4. Слід уникати фрагментарно по характеру аналізу тієї і іншої конкретної політики.

5. Варто дотримуватись по можливості нейтральності і б'єктивності.

6. Державна політика в остаточному варіанті - це вира-ення уявлення суспільства про справедливість, тому її аналіз е може бути позбавлений морально-етичних засад. Саме юдські цінності повинні пронизувати його сутність.

І нарешті, варто зауважити, що аргументи в процесі ана-ізу державної політики мають бути обґрунтованими і пере-зливими, якщо ми хочемо, щоб їх сприймали всерйоз.

Контрольні запитання і завдання

1. Дайте визначення аналізу державної політики і покажіть, на яких етапах її реалізації він застосовується.
2. Як ви розумієте вислів про те, що аналіз державної політики - це водночас і наука, і мистецтво?
3. Розкрийте зміст і особливості теоретичного і прикладного видів аналізу державної політики (на конкретних прикладах).
4. Чи можна говорити про об'єктивність аналізу державної політики? Відповідь обґрунтуйте.
5. Визначте одну з проблем державної політики і розкрийте основні етапи її аналізу.
6. Розкрийте зміст раціональної моделі аналізу державної політики і покажіть процес її застосування.
7. Яким чином аналіз державної політики впливає на процес її формування і впровадження?

Рекомендована література

1. Потенціал для прискорення реформ // Уряд. кур'єр. - 2000. - 21 квіт.; Програма "Україна - 2010". - К., 1999. - 81 с.
2. Веймер, Девід Л., Вайнінг, Ейден Р. Аналіз політики: концепції і практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник.- К.: Основи, 1998. - 654 с.
3. Пал, Леслі А. Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюб. - К.: Основи, 1999. - 422 с.
4. Політологічний енциклопедичний словник: Навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів. - К.: Генеза, 1997. - 400 с.
5. Anderson, James R. Public-making. - 3-ed. - N.Y., Holt, Rinehart and Winston, 1984.
6. Curran, Daniel I., Rezetti, Claire M. Social Problems: Society in Crisis. - 3-ed. - ALLVN and BACON, 1993.
7. Dunn, William N. Public Policy Analysis. - Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1981.

8. *Dye, Thomas R.* Understanding Public Policy. - 7-ed. - Prentice Hall, inc, 1992. - 383 p.

9. Kernaghan, Kenneth, Siegel, David Public Administration in Canada. A text. - 3 - ed. - Nelson. Canada, 1995. - P. 129 - 154.

10. Parsons, Wayne Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis // Edv. Elgar. Aldershot. UK - Brookfield., 1995.

11. Williams, Walter Social Policy Research and Analysis. - New York, 1971.

Формування і впровадження державної політики: цілі, інструменти, важелі, рішення

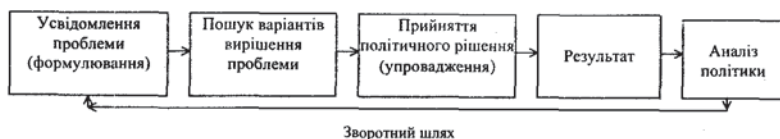
Вирішення політичних проблем у суспільстві проходить кілька етапів політичного процесу. До феномена “державно-політичне рішення” не можна застосовувати однакові критерії, оскільки кожна проблема має специфічні особливості та вимагає індивідуального розв’язання. Не застосовуються й критерії часу (як індикатор ефективності) до кожної проблеми або кожного етапу. Адже один вид проблем виникає під час кризової ситуації і вимагає від державно-політичного апарату концентрації уваги (енергії, ресурсів тощо) на розв’язанні їх за короткий відрізок часу.

Проблеми міжнародної політики та оборони завжди привертають особливу увагу, але кількість учасників (активних) процесу прийняття рішень, як правило, обмежена. Інші політичні проблеми можуть чекати на вирішення досить тривалий час (декілька років). Це передусім соціально-політичні проблеми (якщо не стануть у центрі політичної уваги або не будуть використані “лобістськими” групами чи не призведуть до серйозних політичних конфліктів серед населення). В етнічних проблемах чи громадянських правах дуже важко знайти ефективне вирішення. Чим глибший конфлікт, тим більший інтерес до його загострення з боку різних “лобі” (з використанням усього спектра соціально-політичного впливу), тим більше часу потрібно для чіткого формулювання та початку політичного процесу, метою якого є припинення цього конфлікту.

Загалом управління соціальними системами в суспільстві здійснюється шляхом прийняття рішень, зокрема державно-політичних. Державно-політичні рішення, які приймаються на рівні держави, можуть стосуватися всього суспільства або най-

важливіших його сфер і регулювати поведінку всіх без винятку соціальних груп та окремих громадян. Частина з них приймається на найвищих рівнях і спрямована на вирішення найважливіших проблем держави, інші мають характер проміжних або допоміжних рішень на рівні або в межах відповідного апарату і стосуються управлінської сфери (їх визначають як “державно-управлінські рішення”, які приймаються вищими та центральними органами державної влади з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій, державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня) [6, с. 75].

Специфічною особливістю механізму прийняття державно-політичних рішень виступають формальні і неформальні ланки, офіційні й неофіційні канали їх вироблення і підготовки, а особливо під час впровадження. Адже політичне рішення, що є об'єктом впливу широкого спектра факторів (від ситуації в суспільстві до суб'єктивного рефлексорного відображення результатів втілення), закономірно має певну інерційність. Політичні процеси в суспільстві не мають конкретної тривалості в часі (одні вимагають миттєвого розв'язання, а інші розраховані на перспективу) і потребують певних ресурсних витрат. Політичний процес прийняття державно-політичного рішення проходить декілька етапів і має такий спрощений схематичний вигляд:



Схематична характеристика політичного процесу прийняття державно-політичного рішення репрезентує нам, що цей процес є замкненим циклом. Тобто заключний етап - оцінювання політики - фактично є етапом усвідомлення нової проблеми, і політичний процес проходить ті ж самі етапи для розв'язання нової проблеми. Більш детально політичний процес подамо у вигляді (табл. 1).

Таблиця 1

Етапи діяльності	Питання
1. Усвідомлення / визначення	Яка проблема? Скільки людей вважають, що проблема є важливою?
2. Узагальнення / суспільний інтерес	
3. Організація / суспільні групи / політичні лідери / засоби інформації	Як добре організовані ці люди?
4. Репрезентація	Як здійснюється та підтримується доступ до політичних діячів?
5. Включення до порядку денного	Чи є проблема пріоритетною з точки зору уваги громадськості?
6. Формулювання	Які варіанти розв'язання проблеми запропоновано?
7. Набуття законного статусу	Яким чином досягнуто підтримки більшістю запропонованого варіанта?
8. Складання бюджету	Скільки потрібно грошей і які джерела фінансування?
9. Впровадження	Яка організація впроваджуватиме ухвалене рішення і в який спосіб надаватимуться послуги?
10. Оцінка	Чи досягла політика бажаних результатів і чи було її впровадження ефективним?
11. Коригування / вирішення проблеми	Які зміни треба внести до програми або чи було цілком розв'язано проблему?

Наведена таблиця дозволяє більш детально і ретельно проаналізувати політичний процес прийняття державно-політичного рішення. Чіткість взаємозв'язку цих етапів можемо проаналізувати за табл. 2.

Таблиця 2

Етап політичного процесу	Етап діяльності
1. Етап усвідомлення проблеми	Усвідомлення / визначення; узагальнення; організація; репрезентація
2. Етап пошуку варіантів розв'язання проблеми	Включення до порядку денного; формулювання; набуття законного статусу
3. Етап прийняття політичного рішення	Складання бюджету; впровадження
4. Етап аналізу політики	Оцінка; коригування / закриття проблеми

Для прийняття оптимального рішення в державній політиці існує два основних засоби вибору з альтернативних варіантів з визначенням кінцевого, узгодженого рішення:

- засіб консенсусу - ефективний у випадках, коли інтереси учасників прийняття рішення частково збігаються і мають лише незначні відмінності. Через те рішення приймається як компроміс між альтернативами, підтриманий усіма сторонами. (Цей принцип “згоди всіх” використовується для прийняття ключових рішень у Раді Безпеки ООН.)

- більш розповсюдженою є практика, що застосовується в державній політиці способу прийняття стратегічних рішень шляхом голосування.

Другий спосіб селекції рішень не обмежується лише формальною процедурою і технікою голосування, але включає в себе виявлення сильних і слабких сторін різних варіантів рішення, уточнення позицій осіб, котрі приймають рішення, а також визначення питомої ваги і пропорцій між більшістю і меншістю. При цьому слід враховувати такий аспект, як “парадокс голосування”. Він ставить під сумнів тлумачення результатів виборів як “народного волевиявлення”, оскільки, як зазначає Кеннет Ероу, будь-яке правило голосування, що задовольняє основні вимоги справедливості, може призвести до нелогічних результатів [10, с.180 - 183].

Підсумовуючи аналіз етапів політичного процесу прийняття державно-політичного рішення, зазначимо, що цей процес на будь-якому етапі на практиці не захищений від впливу з боку політиків, груп “лобі”, суб’єктивних інтересів та професійних державних службовців. Оскільки конфлікти, суперечки та неузгодженості притаманні демократичним суспільствам, першочергове значення для ефективного політичного процесу має спрямування переговорів і компромісів на досягнення згоди (угоди) щодо цілеспрямованої політичної діяльності.

Загальне визначення державної політики як напряму дії чи утримання від неї, обраних державними органами для розв’язання проблеми або пов’язаної між собою сукупності проблем допомагає концептуально відрізнити політику від інших видів

- визначення проблеми;
- завдання (цілі);
- знаряддя (методи, ресурси тощо).

Перший етап - визнання або усвідомлення наявності проблеми. Його можна назвати етапом усвідомлення проблеми. На цьому етапі передусім потрібне усвідомлення або визнання самого факту існування проблеми. Суть і наслідки проблеми є зрозумілими лише для обмеженого кола осіб (аналітичні центри, аналітики-експерти, котрі проводять дослідження, теоретики та творчо-аналітичні групи тощо) починають помічати ознаки, тенденції, факти, що свідчать про зародження, розвиток чи існування проблеми. Тобто політичний процес "починається тоді, коли потенційна проблема (що може бути також можливістю) вперше усвідомлюється, тобто починається з визнання проблеми або її уточнення. Як тільки проблему визнано, можна зробити швидку спробу дослідження багатьох важливих способів послаблення її гостроти або розв'язання" [93, с. 338 - 344]. Однак для політиків немає достатньої інформації, а отже, вони не зацікавлені вживати заходи.

До того ж проблеми, що існують на "стику" декількох напрямів державної політики, на даному етапі не мають достатньої кількості інформації й зацікавленості у вирішенні. А. Віддавський пише, що предмети аналізу політики - "це суспільні проблеми, для розуміння яких потрібне принаймні часткове розв'язання" [160; 179, с. 509-520]. Загалом визначення проблеми є творча, неординарна діяльність через суперечки у тлумаченні, що ж є "справжньою", реальною проблемою. Суспільство чекає від політиків вирішення конкретних проблем, а значення самої "політичної проблеми", що допомагає визначити політику, не береться до уваги. Крім того, не слід перебільшувати значення політичного розрахунку. Загалом же визначення проблеми є суб'єктивним процесом. Як зазначав Девід Дері, "проблеми - це не об'єктивна сутність, яку можна виявити з усіма її особливостями, а скоріше наслідок накладання певної системи відліку на реальність" [109].

Стосовно другого пункту, то слід мати на увазі, що він існо пов'язаний з першим. Адже цілі, які державна політика амагається досягти, залежать від справжніх намірів творців олітики та її генерального спрямування. Завдання політики авжди мають конкретне спрямування завдяки їх виокремленю. До цього ж, творці політики часто чутливі до певних проблем і готові визнати їх на підставі своїх власних дотеперішніх ілей або цінностей. Отже, між проблемами, котрі визначає поліка, і цілями, які вона собі ставить, існує тісний, безпосередній в'язок, а решта змістового контексту - з'єднуючий міст цих вох складників. Цілі - результат, кінцева мета, якої державні ргани прагнуть досягти (політика охоплює стратегію і засоби акого досягнення). Загалом можемо виділити:

- стратегічні обрахунки / цілі;
- горизонтальні цілі;
- вертикальні цілі;
- діяльність / ефективність програмної мети;
- зворотний цільовий зв'язок.

Зазвичай цілі викладають у більш загальних положеннях, іж проблеми через те, що вони відповідають низці проблем. озглядаючи ціль як "реальну можливість", слід мати на увазі, до всюди входять також і політичні цілі, пов'язані з політичними проблемами переобрання та підтримки. Дуже часто через ехнократичні підходи до оцінювання державної політики вони е визначаються як першочергові, знаходяться "в тіні". Проте айбільш неефективним способом оцінювання залишається спіх у досягненні поставлених цілей (хоча вона може бути не осить чіткою, виразною і послідовною).

Для процесу прийняття політичного рішення важливе начення має концепція цільової функції. Ця концепція перед ачає зміст, структуру, методи формування і визначення оптимальних рівнів цілей.

Принциповим для державної політики є вирішення питання: уряд досягає декількох цілей одночасно чи повинен мати іоритети і ранжирувати цілі залежно від їх значущості?

Регулюючий потенціал держави, як відомо, є обмеженим існують сфери поза ефективним державним регулюванням),

тому, враховуючи нерівність Я. Тінбергена, найоптимальнішим рішенням є чіткий розподіл цілей за критерієм їх важливості та побудова цільової функції переваги.

Більшість регуляторів, які має у своєму розпорядженні держава, дуже часто впливають на елементи цільової функції у протилежних напрямках (те, що для одних є позитивним, водночас негативне для інших). Наприклад, удосконалення виробничого процесу призводить до погіршення ситуації на ринку праці. Запровадження нових технологій прискорює виробничий процес, але і вивільняє зайвих працівників, на перенавчання і працевлаштування котрих затрачуються кошти, отримані шляхом відрахувань, зокрема і від технологічного вдосконалення. Отже, одночасне досягнення відразу декількох цілей різними інструментами призводить до суперечностей, що є наслідком їх перехресної дії з небезпекою непередбачуваних наслідків.

На практиці підхід і вибір політичних цілей дуже часто диктується повсякденними (поточними) суспільно-політичними проблемами. Особливо це притаманно нестабільним суспільствам, коли уряд не в змозі розробити ефективну довгострокову стратегію і змушений зосереджуватися на своєчасному виявленні й оцінюванні проблем та на їх можливому розв'язанні. Зазначимо, що в основі “політики латання дірок” або праці уряду як “пожежної команди” лежить принцип черговості.

Як свідчить аналіз і досвід, принцип упорядкування цілей у державній політиці має безсумнівні переваги, він є базовим (домінуючим) у діяльності урядів стабільних країн. Державна політика є ефективною, коли країна визначить свої пріоритети (не популістські гасла на зразок “покращення життя народу” чи “гідний рівень соціального забезпечення”, а, наприклад, домінування проблем подолання інфляції із включенням політичних амортизаторів для пом'якшення негативних наслідків антиінфляційного регулювання на ринку праці). Такий пріоритет ми спостерігали у державній політиці адміністрації Р. Рейгана. Цей послідовний антиінфляційний курс приніс відчутні результати, а негативні ефекти були компенсовані державним регулюванням ринку робочої сили. Також відбулося загальне еконо-

ічне піднесення внаслідок ефективної роботи ринкових механізмів, що звільнилися від невиправданого державного втручання в їх дію. Схожа ситуація зараз спостерігається в Україні (якщо проаналізувати дії уряду В. Ющенка).

Україна зіткнулася з безліччю проблем перехідного періоду, тому для уряду важливим є визначення стратегічних цілей та пріоритетів. Інакше ми ризикуємо опинитися в ролі “пожежної” команди для “латання” дірок хаотичного руху вперед. (евідкладними заходами сучасного етапу розвитку бачаться:

- створення дієздатної урядової машини й унеможливлення корупції;
- усунення адміністративних перешкод та стимулювання приватної ініціативи;
- забезпечення ефективності державних видатків через посилення стратегічної ролі бюджету;
- кадрова “революція” через систему освіти.

Вирішення цих проблем сприятиме:

- відкриттю шляху до створення прозорої та ефективної урядової машини”, яка служитиме суспільству;
- поліпшенню ділового та інвестиційного клімату в Україні;
- запуску механізму ощадної та відповідальної поведінки суспільства, зниженню ймовірності фінансових криз;
- покращенню міжнародної репутації України і забезпеченню підтримки міжнародної фінансової спільноти.

Для цього український Уряд повинен уміти аргументовано захищати свою політику перед опозицією і вміти мобілізувати широку суспільну підтримку на її втілення. Тому значення аналізу державної політики є питанням номер один для сьогоднішнього Уряду. Окрім того, міністри для ефективного виконання своєї ролі, потребують кваліфікованого аналітичного забезпечення. Слід створити прозорі “правила гри” чи бюрократичну культуру вироблення рекомендацій щодо політики (вибір альтернатив тощо). Стосовно державних службовців, то їх функції, за таких умов будуть:

- готувати аналіз різних варіантів рішень (альтернатив) та передбачення (прогноз) наслідків їх втілення;
- точно виконувати прийняте рішення.

Узагальнення рекомендацій щодо реформування державного управління сфокусоване на:

- розмежуванні політичних і виконавчих посад в Уряді;
- формуванні дієздатного невеликого колегіального органу (Кабінету Міністрів), який приймає стратегічні державно-політичні рішення, через чинність Закону “Про Кабінет Міністрів”;
- прийнятті програми діяльності Уряду як документу, в якому відображені цілі й завдання державної політики, запровадити процедуру формування прозорого порядку денного засідань Кабінету Міністрів (всі питання стосуються виконання пріоритетних завдань і не суперечать цілям проголошеної політики);
- розробці кваліфікованих вимог і рекомендацій щодо підготовки пояснювальних записок до проектів рішень Кабінету Міністрів, запровадити навчальні програми з аналізу політики для Уряду;
- розвитку професійної державної служби через систему освіти та оплати праці державних службовців, спрямовану на підвищення кваліфікації службовців;
- запровадженні процедури спільної розробки й узгодження законопроектів з Верховною Радою;
- забезпеченні відкритості та прозорості процедур ухвалення урядових рішень, оприлюднення проектів рішень для обговорення в недержавних організаціях.

Головним у формуванні пріоритетів та ранжируванні цілей за їхньою значущістю уряд повинен враховувати суспільні цінності й опиратися на них. Величезне значення має те, що саме більшість громадян розуміє під поняттям “справедливість”. Хоча автор поділяє точку зору П. Бурдьє стосовно громадської думки [8, с. 159-178], але будівництво державної політики на фундаментальних суспільних цінностях дозволяє досягти поставленої мети шляхом функціональної інтеракції і з найменшим супротивом чи конфліктами та з найефективнішим застосуванням сили соціальних норм / правил і соціального контролю.

Градація цілей також допомагає скоротити їх кількість, адже чим їх менше, тим більша ефективність державної політи-

ки (якщо цілей десять, то невиконання однієї з них свідчить про 90% ефективності політики, а коли їх всього дві, то нездатність виконати одну з них становить уже 50% ефективності). Тобто для державної політики важливе значення має розмірність цільової функції - кількість цілей визначає сферу державного регулювання. Сфера застосування регулюючих функцій держави більша при командно-адміністративній системі, ніж у демократичному суспільстві. Існує ще одна закономірність у суспільному розвитку: чим більший досвід у демократизації країни, тим невпинніше відбувається скорочення масштабу державного регулювання і відповідно скорочення розірності цільової функції.

У цілому політичний процес із визначення державних пріоритетів і розробки політичних стратегій державної політики - це дуже складна і багатогранна проблема. Спробуємо охарактеризувати процес формування цільової функції, яка набуває вигляду функції переваги і загалом має два етапи.

На першому етапі парламент країни на основі будь-якого виду процедури (регламенту) голосування (демократичної, консенсусу, тоталітарної чи якоїсь іншої) упорядковує черговість цілей. Тобто формується своєрідна порядкова функція. На другому етапі розробляються різні варіанти політичної діяльності в основі лежить ця порядкова функція та враховуються поради (к результату аналізу політики), кожному з яких відповідають певні параметри. Ці варіанти насамперед і повинні враховувати наявні у держави ресурси для регулювання, відповідати соціально-політичній ситуації в країні та наслідки регулюючої дії. До розробки цільової функції залучаються аналітики-експерти, радники, дослідницькі центри, котрі розробляють значну кількість варіантів, з яких проходить відбір. Це і є політичним рішенням з політичною відповідальністю за даний вибір.

Варіант, що відповідає політичним перевагам і обирається політиками, проходить процес визнання як найкращий, і починається його практичне здійснення. При зміщенні вектора політичних пріоритетів з комплексу варіантів вибирається нова стратегія, яка відповідає новим перевагам та установкам. Вра-

ховуючи, що суспільство не є сталою системою, а постійно знаходиться в розвитку, то професійний обов'язок аналітиків-експертів полягає в постійному оновленні пакета рекомендацій (звичайно, у стратегічно вибраному напрямку і без суб'єктивних підходів), щоб політики завжди могли зробити політичний вибір та нести за це відповідальність.

Отже, процес формування дієвої політики неможливий без концепції цільової функції. Але поряд із репрезентацією цілей у вигляді впорядкованої послідовності важливою проблемою є розмірність цільової функції, яка в міру накопичення досвіду державного регулювання скорочується. Також існує суперечність сполучення деяких цілей, що доведено теоретично і підтверджено практикою. Два етапи формування цільової функції підтверджують важливість роботи аналітиків-експертів, необхідність існування пакета рекомендацій та політичну відповідальність за такий вибір.

Знаряддя чи інструменти державної політики - це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя і тому їх слід аналізувати як один з головних факторів вироблення та впровадження ефективної політики. Адже специфічною рисою сфери політики виступає те, що проблеми і цілі є відносно сталими і загальнозрозумілими, а знаряддя і механізми впровадження нечітко визначені.

Загалом відмінності між цілями й інструментами є умовними через те, що їх неможливо чітко виокремити чи розмежувати. Причиною цього є безпосередня зацікавленість окремих громадян у впровадженні відповідного напрямку державної політики. Виділяючи такі інструменти, як податки, регулювання, реклама, бюджетні видатки тощо маємо на увазі, що всі вони спираються на державні повноваження та владу. До того ж, законність як інструмент державної політики - це етичне поняття, що відображає суспільні уявлення про правильне і неправильне і силу (міру) примусу з боку влади стосовно ефективного впровадження політики.

Деякі дослідники основою класифікації інструментів політики вважають ступінь примусу (шкала між низьким і високим ступенем) і загалом виділяють такі інструменти:

-
-
- Переконавання (інформування).
 - Видатки (розподіл).
 - Регулювання.
 - Альтернативне забезпечення товарами і послугами.

Щодо вибору найдоцільнішого, то критеріями виступають:

- Дієвість.
- Ефективність.
- Реальність.
- Придатність для адміністрування.
- Справедливість [185, с.118-164].

Інструменти державної політики мають свої ресурси для її впровадження. І загалом уряд може спиратися на чотири головні ресурси:

- Центральність або можливість перебувати в центрі інформаційного потоку чи мережі. Передусім це стосується збирання, опрацювання, надання інформації, консультування, застереження, поради тощо. Цей вид ресурсів є найменш примусовим через можливість вибору: дослухатися до порад чи ні. Таким чином, уряд зі свого боку може знати ступінь (межу) довіри до нього громадян.

- Фінанси або гроші - надання субсидій чи плата за інформацію.

- Влада, її повноваження, здатність держави виконувати регулюючі функції: заборони/дозволу.

- Використання власних державних організаційних засобів втілення політики в життя через державне управління як владний механізм впровадження державної політики.

Зазначені ресурси входять до своєрідного “меню” інструментів з якого розробники політики мають можливість вибирати для найефективнішого впровадження її в життя. В основі принципу відбору покладено два критерії:

- технічна ефективність, як своєрідна альтернатива найменших затрат;

- політична ефективність - підтримка політичною більшістю напрямку політики та інструментів для її впровадження.

Проблема вибору “кращого” не є виключно механічною, “технічною” дією. Необхідна ступінь згоди у виборі цілей та інструментів адже реальний діапазон вибору ефективних знарядь управління є фактично уявним і розробники політики переважно вдаються до традиційних засобів, обраних емпіричним шляхом. Загалом же, як зазначав Шатшнайдер: “Визначення альтернатив - це найвищий інструмент влади”.

Політичне рішення, що є об’єктом впливу широкого спектра факторів (від ситуації в суспільстві до суб’єктивного рефлексорного відображення результатів втілення), закономірно має певну інерційність. Політичні процеси у суспільстві не мають конкретної тривалості в часі (одні вимагають миттєвого розв’язання, а інші розраховані на перспективу) і потребують певних ресурсних витрат. Варто зазначити, що розробка державно-політичного рішення передбачає наявність “залізної тріади”: мета, інструмент, мультиплікатор (коефіцієнт, який показує міру множинного впливу позитивного зворотного зв’язку на вихідну величину керованої системи. Мультиплікатор Кейнса характеризує співвідношення між приростами національного доходу та обсягом державних видатків). Перед урядом, що починає розробку реальної політики, постають більш конкретні проблеми. Це передусім пов’язано з тим, що ефективність політичних інструментів не є однаковою. Без раціонального взаємозв’язку і діяльності трьох сторін цієї тріади неможлива ефективна державна політика.

Влада має велику кількість інструментів, якими регулюються різні сфери суспільної життєдіяльності, й основне завдання найефективнішого урядування зводиться до вибору найоптимальнішого засобу у найоптимальніший час з урахуванням суспільних традицій і звичаїв та соціально-політичної ситуації і з найвищим коефіцієнтом віддачі від запровадження державної політики для громадян.

Своєрідним (унікальним і єдиним) ресурсом процесу урядування виступає закон, норма, правило. Адже це не є приватна діяльність, а найбільш ефективний інструмент легітимування державної політики. Моніторинг та силове запровадження є

індикаторами вирішального значення цього інструмента. Передбачається, що громадяни повинні слухняно підкорятися найшвидшому втіленню законів у часі, але одночасно можлива наявність “міліонера з радаром” для контролю швидкості впровадження. Насправді громадяни реально підкоряються багатьом законам, нормам, правилам без посиленого осмислення необхідності цієї дії, але навколишнє середовище у вигляді силових структур, виконавчих органів, податкової політики тощо забезпечує ефективну безпеку цього процесу.

Існує декілька аспектів використання законів, норм, правил як інструментів державної політики. По-перше закони, норми, правила використовуються як права з точки зору урядування і є важливим продуктом діяльності державної влади, оскільки вони зазвичай є фундаментальними і базовими (Конституція, Декларація прав людини та інші правові акти), хоча дуже багато сфер є законодавчо не врегульованими.

По-друге, закони, норми, правила добре регулюють економічні та соціальні питання суспільного життя. Проте сфера впливу державного регулювання має певні межі, масштаб регулювання шляхом державно-політичних рішень звужений. Інколи він має чітко спрямований індивідуальний характер, що, у свою чергу, сприяє підвищенню ефективності, наприклад, коли вартість урядового втручання менша, ніж ціна продукції, виробленої завдяки цьому втручанню, а отже, й дешевша за податкову компенсацію неврегульованої сфери.

По-третє, тягар закону, а також пов'язані з ним норми, правила можуть бути корисними (вигідними) для самих громадян. Це справедливо щодо норм оподаткування (коли прозорість податкової політики наочно демонструє результати використання коштів від оподаткування). Хоча деякі сфери процесу врядування і потребують офіційного (легального) закріплення та контролю, але без усвідомлення переваг від законодавчо-нормативного регулювання не варто розраховувати на ефективні результати втілення державно-політичного рішення.

Наступним інструментом виступає поняття “обслуговування” або надання послуг. Зазначимо, що для більш глибокого

розуміння смислу і значення цього інструмента слід відмовитися від традиційного підходу до врядування, як до адміністративно-командної діяльності, адже уряд надає населенню велику кількість послуг (соціальні, публічні, державні тощо) від захисту громадян до освіти і навіть до рекреаційної діяльності. Найбільш яскраво це виявляється в освіті: підготовка фахівців із потрібних спеціальностей, підвищення кваліфікації і перепідготовка з метою зайнятості та зменшення безробіття. Процес надання послуг потребує повноцінного функціонування механізму урядування. Закон “Про державну службу в Україні” визначає: “Основні напрями державної політики у сфері державної служби”. Хоча “зараз стоїть проблема створення принципово нової державної служби, яка б базувалася на нормах як публічного, так і приватного права” [26].

Перед задіянням цього інструмента слід визначити: чи ці послуги може надати тільки (виключно) держава через механізм урядування, чи вони надходять через приватні організації. Якщо це можливо тільки шляхом прийняття і впровадження державно-політичного рішення, то задіюється увесь механізм політичного процесу. Оплата цих специфічних, притаманних лише державі послуг здійснюється в основному через податковий механізм. Цікавим напрямом застосування цього інструмента є використання “майже” урядових організацій (констатуємо існування декількох напрямів: спочатку все робиться лише через державні механізми, а потім поступово переходить у приватну сферу; з самого початку створюється громадський орган, що згідно зі своїм призначенням діє виключно під державною егідою, і виконує функції цього інструмента). Загалом процес надання послуг досить складний, динамічний і є ефективним засобом впливу на суспільство.

Гроші (фінансування), якими уряд забезпечує громадян, організації, і сам процес урядування виступають ще одним інструментом. Відповідний відсоток фінансів, зібраних через податки, повертається як зарплата та інші видатки громадянам. Інша частина грошей підтримує ефективність самого механізму урядування. Фінансування соціального захисту та програм

зменшення безробіття також мають свою ціну і потребують державних асигнувань. Слід також пам'ятати і про державний борг, який потребує відповідного обслуговування.

Використання фінансового забезпечення як інструмента багатоваріантного впливу переслідує багато політичних цілей. Асигнування соціального захисту - це необхідний і вигідний процес стабілізації базисних основ суспільного життя (сім'я, діти, домашні тварини і зворотній негативний бік для розвитку індивідуальних інтересів і здібностей громадян).

Зазначимо, що для даного етапу розвитку України є зрозумілою значущість проблеми, пов'язаної з перенесенням основних акцентів економічної політики на мікрорівень. Стратегічними цілями українського суспільства є посилення демократії, підвищення добробуту та соціальної справедливості через забезпечення стійкого економічного зростання. Насамперед потребує розв'язання проблема невідповідності української економіки європейським стандартам. Адже економічне зростання дасть Україні нові можливості і відкриє їй шлях до Європи [47, с.7].

Використання цього інструмента є особливо ефективним завдяки можливості обмежувати чи не обмежувати процес фінансування тієї чи іншої програми. Асигнування надходять як із державного, так і з місцевих бюджетів, а також від субсидійно-дотаційних ресурсів та централізації і децентралізації бюджетного процесу. Шляхом надання субсидій і дотацій можливе ефективне ресурсне регулювання локальних витрат, над якими уряд втрачає свій контроль, але субсидійно-дотаційна політика має широке розповсюдження і є важливим інструментом державної політики.

Податковий інструмент - відомий ефективний засіб взаємовпливу суспільства і держави. Загалом спрощений механізм його дії має вигляд: уряд дає - уряд забирає. Але найважливішим у цьому процесі є обґрунтування і справжня користь для суспільства другої складової частини цього механізму - податкової політики (хоча юридичні і фізичні особи знають про податкові "лазівки" чи "правильне" дотримання податкового законодавства). Існує багато варіантів і для субсидування приватного житлового будівництва, і для забезпечення житлом на

державному рівні. Використання податкової системи як політичного інструмента так само добре, як і використання річного прибутку із зменшенням трансферних витрат завдяки спонукальним мотивам громадян. Бажання (і необхідність) мати житло (як і плата за це) є набагато ефективнішим засобом, ніж директивні програми будівництва. Але при цьому податковий інструмент є порівняно дорогим у грошовому еквіваленті (вартість реєстраційно-контрольних функцій).

Податковий інструмент також може бути використаний для опосередкованого впровадження державно-політичних рішень. Існує один із варіантів опосередкованої заборони чи регулювання емісії через пропозиції замінити екологічні податки. Це своєрідний “ринок” продажу пакета акцій на забруднення довкілля, який регулює продуктивність та економічний ріст бізнесу. Хоча його й називають “ринком смерті”, але реальної альтернативи йому у розв’язанні проблем стосунків людини і природи поки що немає. До речі, Україна після зупинки багатьох промислових підприємств через кризовий стан могла б ефективно продати квоти на забруднення.

Не менш важливим для розробки і впровадження державно-політичного рішення є фундаменталізація обґрунтованості спонукальної мотивації у дотриманні податкового законодавства. Деякі політичні психологи вважають можливим використовувати приватний інтерес для суспільних цілей, хоча наслідки від застосування цього інструмента можна помітити тільки під час “індивідуально-ручного” регулювання (через ліміт і велику вартість управлінського процесу та функціонування в суспільстві зі свідомістю індивідуалізму). Американський філософ С. Хантінгтон говорив: “Ідеї індивідуалізму, конституціоналізму, прав людини, свободи, влади закону, демократії, вільного ринку, відмежування церкви від держави мають слабкий резонанс в ісламській, конфуціанській, японській, індуїстській, буддистській і православній культурах”.

Існують й інші економічні інструменти регулювання. Використовуючи кредити та позички (студентські позички, застави, гранти та ін.), наприклад для розвитку аграрного сектора,

уряд може виступати гарантом позик, що є своєрідним кредитом довіри на активність. Заощаджувально-позичкова індустрія має широку сферу діяльності і досить позитивний потенціал маніпуляцій для стимулювання стабілізаційно-довірчої мотивації громадян. Вплив на витратно-прибутковий процес дозволяє за допомогою потенціалу інструментів державно-політичного регулювання проводити ефективну державну політику в суспільстві.

Коли застосування інструментів упровадження державно-політичних рішень не дає потрібного ефекту, на перший план виходить пропаганда чи ідеологічний вплив на суспільство. Уряд має вигідну позицію та механізми для задіяння цього інструмента. Можливості опікування суспільно-державними інтересами та використання патріотичної і приватно-зацікавленої (егоїзм) мотивації сприяє найефективнішій ідеологічно-пропагандистській роботі. Багато в чому результативність дії цього інструмента залежить від неформального підходу до його використання (тим триваліше, чим довше люди асоціюють їхні інтереси з урядовим процесом). Як говорив Т. Рузвельт: "...президентство - це "проповідницька кафедра", яка разом із силовим натиском допоможе досягти запланованого результату".

Обґрунтування захисту прав громадян, поліпшення їх соціально-економічного стану, екосестейт, захист від кримінальних і зовнішніх посягань та інше при невмілому використанні цього інструмента спричиняє зворотню дію, тому слід виважено застосовувати його.

Таким чином, для впровадження державної політики в життя ми маємо значну кількість інструментів. Ефект від їх застосування багато в чому залежить від правильного вибору диспозиції і домінуючого інструмента, залежно від інших факторів впливу на суспільство, оптимального часу для застосування та врахування очікуваних вигод для громадян.

Зазначимо, що уряд може надавати послуги і проводити політику через приватні організації, впливаючи на розвиток приватного сектора, скорочення безробіття у суспільстві. Також можна класифікувати тягар (податки, застосування деяких

нього середовища (соціально-економічна і політична ситуація в суспільстві) та потреба громадян у цьому рішенні. Адже політика не робиться у вакуумі, а є результатом складної взаємодії багатьох суспільних факторів.

Як свідчить досвід, у процесі реалізації державної політики невідворотно виникає ефект запізнення, основою якого є розмежування в часі зміни мети від зміни інструмента втілення політичного рішення. Застосовуючи термінологію економічних наук, назвемо ефект запізнення, притаманний переважній більшості політичних рішень, лагом.

Найсуттєвішим змістом процесу вироблення політичних рішень (policymaking process) є достовірна оцінка лагу, оскільки уряд завжди повинен володіти інформацією не тільки про найімовірніший результат (ефект) застосування того чи іншого інструмента політики, а й про тривалість його дії в часі. Слід мати на увазі, що кількість цілей повинна бути однаковою або меншою за інструменти державної політики (нерівність Я. Тінбергена); ефективність впливу різних політичних інструментів на результат завжди різна. Процес дослідження лагу або часу, який необхідний для досягнення найоптимальнішого рівня мети державно-політичного рішення, має шість основних елементів, що і є його підґрунтям:

- Елементи цільової функції не залежать один від одного, а також від будь-яких інших факторів, що не стосуються інструментів.

- Інструменти державної політики є незалежними один від одного.

- Існує своєрідний “розподіл праці” між інструментами: одна мета досягається за допомогою одного інструмента.

- Ситуація, коли вплив одного інструмента на одну мету може дати зворотний ефект, не припустима.

- Мультиплікатор як уралування співвідношенням р... ючого впливу та результату фіксованих величин протягом даного часового відрізка.

- Дія інструмента на мету є одиничною з імпульсивним характером.

Слід також враховувати, що за своєю внутрішньою будовою лаг не є однорідним (схематичний вигляд лагової структури в кінці розділу). Характеризуючи п'ять елементів лагової структури, зазначимо, що:

Лаг №1 - це лаг визнання. Тобто час від виникнення проблеми, яка потребує державно-політичного вирішення, до офіційного визнання політичними інститутами факту існування даної проблеми. Тривалість цього часового відрізка має зворотно-пропорційну залежність від індикативної чутливості центрів прийняття державно-політичних рішень, загальної ситуації, рівня аналізу політики та компетентності аналітиків, об'єктивності інформації, інших обставин.

Лаг №2 - лаг рішення. Час між визнанням наявності проблеми і фактом прийняття рішення про введення в дію тих чи інших механізмів регулювання. Окремі інструменти в цьому ланці суттєво різняться один від одного (залежно від сфери впровадження державно-політичного рішення може мати ту чи іншу тривалість). Так, для бюджетної політики притаманний більш тривалий лаг, оскільки рішення про бюджет і державні видатки повинні пройти відповідну процедуру у законодавчому органі, а освітня політика потребує більш нетривалого лагу, оскільки зміна навчальних планів і програм вимагає лише інструктивно-рекомендаційного рішення відповідного міністерства [114, с.161-186; 268-292].

Лаг №3 - це час від прийняття державно-політичного рішення і до початку втілення його в життя (конкретних дій) відповідними державними органами. Тривалість цього лагу в основному залежить від ефективності роботи державного апарату та вертикально-горизонтальної взаємодії окремих його ланок (вимирання бюрократії на даному етапі розвитку суспіль-

ства поки що не передбачається, і в майбутньому очікується розширення бюрократичного простору) [66, с.196].

Лаг № 4 - проміжний лаг. Час між змінами поточного і сукупного інструментів. Визначальними рисами для нього є внутрішня побудова інструментів політики. Наприклад, у політиці охорони здоров'я профілактичні щеплення виступають як інструмент проти епідемічного захисту. Але для міністерства охорони здоров'я, яке є відповідальним за епідеміологічну ситуацію, профілактичні щеплення є не інструментом, а метою. Міністерство може впливати на епідеміологічну ситуацію за допомогою управлінських методів. Отже, між кожним таким методом, з одного боку, і масовим запровадженням профілактичних щеплень, з іншого - знаходиться бюрократичний механізм, котрий спрацьовує через певний час. Проміжний лаг і є тим показником, що вимірює тривалість таких процесів.

Лаг № 5 - лаг дієвого впливу інструментів, що використовуються. Він охоплює час в макроамінах: від інструмента до мети. Тривалість лагу вимірюється інерційністю бюрократичного механізму, який об'єднує інструмент і мету.

Дослідження дозволяють зробити висновок, що лаги різних інструментів державної політики є різними за тривалістю і способом дії. Так, мультиплікатор може повністю ефективно спрацювати за порівняно короткий час і мета досягається досить швидко. Але нерідко мету можна досягти через порівняно тривалий відрізок часу, тобто існує своєрідний розподіл у часі потужності мультиплікаторів. Однак важливо усвідомлювати, що механізми регулювання не зупиняються одномоментно, вони мають великий потенціал інерційної дії, але це збільшення тривалості відбувається у протилежному (зворотному) напрямку, тобто величина мультиплікатора стає негативною. Це означає практично, що межі між поточним і бажаним рівнем мети, що наблизились під впливом державної політики, знову починають віддалятися. Регулювання, котре дало бажані результати, стає своєю протилежністю.

Отже, зміну мети від зміни інструментів відділяє ефект запізнення (лаг), який структурно неоднорідний. Загалом струк-

тура включає п'ять лагів і вони не є однаковими як за тривалістю, так і за способом дії. Це має вияв у різних варіантах розподілення в часі потужності мультиплікаторів, тобто потрібен час для досягнення мультиплікатором максимальної величини. Слід також пам'ятати, що поряд із позитивним ефектом регулювання існує його протилежність - негативний результат, і це потрібно враховувати аналізуючи та розроблюючи державну політику.

Процес вироблення політичного рішення є складним і багатогранним. Як зазначає В. Peters Guy, у його структурі можна виділити своєрідні "залізні трикутники" (iron triangles) [125]. Перший означає зацікавленість групи чи фракції. Ця зацікавленість чи інтерес виявляється у бажанні провести через урядування вигідного політичного рішення та спроби вплинути на інститути суспільства для їх відповідної реакції у потрібному для зацікавленої групи напрямку. Є своєрідні "групи тиску", які, на щастя, не мають ексклюзивного впливу на парламент чи виконавчу гілку влади, але їхнє втручання і тиск малими порціями на політичну діяльність достатньо відчутний. Тому аналітики-експерти завжди повинні враховувати стулінь зацікавленості тієї чи іншої групи.

Другим компонентом цих "трикутників" виступає парламентський комітет чи підкомітет. Члени цих комітетів є визначальними, коли переглядають пропозиції для включення до розгляду в порядок денний діяльності законодавчого органу та вироблення для нього цінних рекомендацій. Завданням комітетів (і підкомітетів) є також перегляд рекомендацій на витрати від президентських структур та вироблення власних компетентних рекомендацій, експертиз щодо рівня витрат на прийняття того чи іншого державно-політичного рішення. Комітети і підкомітети мають "комбінований" реальний вплив на законодавство завдяки своєму специфічному розташуванню в політичному процесі розробки та впровадження державної політики. По-перше, члени підкомітетів постійно задіяні в роботі над експертизами і дуже уважно ставляться до поняття компетентності у виробленні політики, що відповідає стратегічному розвитку. Норми, якими керуються підкомітети, також повинні постійно

оновлюватися і розвиватися, щоб рекомендації були найраціональнішими. Слід зазначити, що якби комітети зробили прискіпливу ревізію рішень підкомітетів, то такий перегляд призвів би до втрати деякими підкомітетами їхньої могутності та сили впливу на державну політику загалом. Але ця сила впливу дуже важлива для окремого парламентарія як політика, і тому він зацікавлений у розбудові власного “силового базису”. Обмеженість у часі на враження від проголошених політичних рішень, які розроблялися і визнавалися підкомітетами кожного року, можливо, і є раціональною думкою щодо зменшення загально-го тягара роботи на кожного законодавця.

Слід зазначити, що підкомітети у своїй діяльності не є непередженими. Вони складаються з людей, які лобіюють відповідні інтереси і навмисно тримають під контролем потрібні рекомендації. Це широко розповсюджено і пояснюється піклуванням про представництво, втілення інтересів виборців, котрих, у свою чергу, хвилюють політичні питання. Тому члени підкомітетів не діють навмання чи некомпетентно - вони завжди підтримують чий-небудь інтереси (адже, виступаючи проти якогось рішення, політики одночасно захищають інше рішення і навпаки). Багато в чому діяльність таких політиків залежить від їхніх здібностей та вміння співпрацювати з користю для виборців. Члени підкомітетів також розробляють моделі (шаблони) взаємодії з виконавчими органами, над якими вони здійснюють нагляд. Політик та посадові особи виконавчого органу можуть обговорювати державно-політичне рішення, зустрічаючись у неформальній обстановці. І ця взаємодія може бути досить тривалою, що має як позитивні, так і негативні наслідки. Правдивість і поважність чи проста фамільярність у стосунках і є основою майбутнього співробітництва між членами комітетів і персоналом виконавчих органів.

Третім кутом “залізних трикутників” виступає виконавчий орган як засіб упровадження державно-політичного рішення. Виконавча структура, як і зацікавлені групи, лобіюють свій інтерес через процес вироблення політики. Найбільша їхня принципова зацікавленість, звичайно, зосереджується на “виживанні через бюджет” або достатньому фінансуванні власної повноцін-

ної діяльності. Найчастіше виконавчі структури не прагнуть до розширення бюджетної сфери (розподіл обов'язків серед великої кількості споживачів призводить до розпорошення зусиль та зменшення коефіцієнту зацікавленості), але вони завжди концентрують зусилля на підтримці швидко обігових ділянок "бюджетного пирога". Виконавчі органи мають політичні ідеї, які вони хотіли б впровадити через оперативні програми, і тому потребують взаємодії з парламентськими комітетами і підкомітетами. Вони також домагаються підтримки в процесі реалізації їхніх інтересів.

Кожна дія одного з кутів "залізного трикутника" потребує досягнення мети в інших двох. Зацікавленим групам потрібні виконавчі органи для обслуговування їхніх членів і забезпечення дружніх стосунків у процесі урядування, тоді як виконавчі структури, у свою чергу, зацікавлені в "групах тиску" для мобілізації політичної підтримки власної діяльності та власних програм. Політик має аргументовано доводити, що виконавча влада зосереджена на виконанні виключно важливої роботи і що вона могла б зробити її ще якісніше, якби мала для цього більше фінансів чи кращі соціально-політичні умови. "Групи тиску" ж зацікавлені у тісній (часто "закулісній") співпраці з парламентськими комітетами для втілення своїх інтересів у життя через парламентарів, а комітети потребують роз'яснення через "групи тиску" серед виборців щодо тієї великої і необхідної роботи (обов'язків), які виконують представники законодавчої влади. Зазначимо, що не зважаючи на механічне представлення "лобістських груп", вони також є цінним джерелом політичних ідей, полем обґрунтованого дослідження результатів упровадження державно-політичних рішень. Зацікавленість комітетів у виконавчих органах пояснюється тим, що в процесі їх співпраці ці органи виступають інструментом обслуговування інтересів виборців, а також дбають про розвиток нових політичних ініціатив та дослідження й аналіз втрачених політичних можливостей (що дуже важливо, оскільки бездіяльність - це також політика).

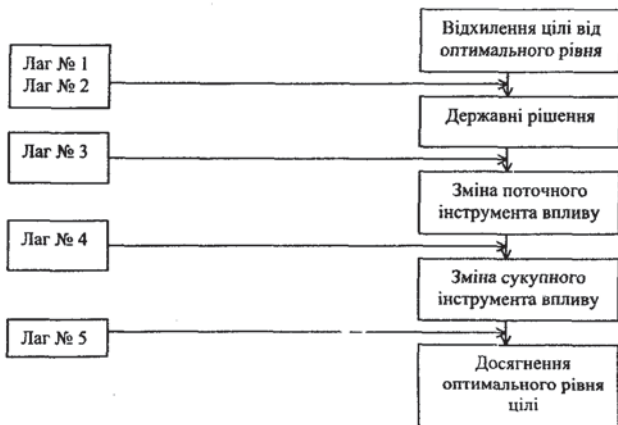
Таким чином, тісний взаємозв'язок і взаємодія трьох кутів "залізного трикутника" сприяє процесу ефективної розробки, прийняття і впровадження державно-політичного рішення. Адже взаємна зацікавленість та механізм противаг, що міститься в

цій інтеракції, спрямований на функціональну координованість найоптимальнішої державної політики.

Розуміння проблеми означає дослідження симптомів, що цікавлять замовника, окреслення небажаних обставин через з'ясування неспроможності ринку та влади, і розробка окремих моделей поведінки, що пов'язують обставини проблеми зі змінами, які можна використовувати засобом розробки й впровадження державної політики. Зазначимо, що найважчим етапом є процес формулювання проблеми, адже "добре сформульована проблема - напіввирішена проблема" та рішення стосовно доцільності цілей - розмаїтих, суперечливих, нечітких. Досить часто твердження, що цілі йдуть першими, а за ними дія, на практиці виявляється хибним - "цілі і засоби вибираються одночасно" [180, с. 1].

Однією з особливостей демократії, яка вирізняє її з-поміж інших систем суспільного вибору є можливість контролювати зловживання влади, даючи виборцям можливість змінити обтяжливу політику та усунути творців непопулярних державно-політичних рішень. Саме ця здатність робить демократію самодостатньою суспільною цінністю. Демократія не завжди демонструє грамотну чи найкращу державну політику, але вона дозволяє виправляти найприкріші помилки. Врахування цього при розробці державної політики допоможе уникнути великої кількості помилок та запобігти негараздам у повсякденному житті суспільства.

Схема лагової структури



Контрольні запитання й завдання

1. Чи справді примус є основою для вибору найдоцільнішого інструмента державної політики?
2. Чи існують неекономічні інструменти державної політики? Які?
3. Чи є визначальною концепція цільової функції для стратегії формування і впровадження державної політики в Україні?
4. Як ви вважаєте – альтернативне забезпечення товарами і послугами і приватизація тотожні поняття чи ні? Чому?
5. Застосування вмовляння чи пропаганди державно-політичного рішення завжди приносить бажані результати чи ні?

*Рекомендована література знаходиться в кінці 5 розділу.

Шляхи та механізми впровадження державної політики

Державне управління тісно пов'язане з розробкою державної стратегії та проведенням повсякденної державної політики і займає центральне місце в структурі політичного процесу. У державному управлінні, з одного боку, по каналах прийняття офіційних рішень акумулюється і виявляється “колективна воля” соціуму, а з іншого - через визначені інституційні механізми і за допомогою інструментальних засобів вона реалізується в державній політиці, яка тісно пов'язана з управлінням суспільними справами. За структурою, управління включає в себе два процеси:

1) регулювання колективних ресурсів суспільства;

2) цілеспрямоване керівництво людьми, підтримка визначеного інституціонального порядку спілкування між ними.

Здійснення державної політики тісно пов'язане з регулюванням ресурсів суспільства, виступає своєрідним продуктом того чи іншого циклу політичного процесу і одночасно є його кінцевою фазою, результативною стадією.

Насамперед визначимо стратегію та ієрархічні рівні в механізмі державного управління.

Загалом державне управління та державна політика асоціюється переважно з усвідомленим регулюванням суспільних справ і колективних ресурсів з боку, контролюючи основні важелі влади “груп інтересів” за допомогою офіційних державних інститутів. Політичне управління суспільством, як відзначав американський політолог Ч. Ліндблом, може бути представлено як механізм з бюрократами “нагорі”, простими громадянами “внизу” та рештою ланок, котрі субординовані відповідно до їх проміжкових рангів. Цей великий за обсягом і складний механізм є багаторівневою системою функціональних фаз і рангових ланок, які знаходяться у стосунках координації і субординації. Кожен

більш високий рівень і ранг, з одного боку, більш інформований, ресурсно та функціонально забезпечений, ніж нижчестоячий, а з іншого - наділений і більшою відповідальністю за підтримання режиму оптимального функціонування підпорядкованих йому ієрархічних рівнів.

У широкому розумінні категорія "управління" досить часто визначається як функція органічних систем, різноманітної природи та складності, яка забезпечує збереження їх структури, підтримку внутрішнього режиму функціонування і реалізації програми. Управління - це система органів та установ, призначених здійснювати рішення політичної влади [21, с. 3]. Соціальне управління виділяється з-поміж інших керованих систем тим, що в його межах діють не тільки стихійні механізми, а зразу дві взаємопов'язані детермінанти: і свідомий, і спонтанний способи регулювання. Відомо, що в більшості випадків у людини не виникає потреби в спеціальному науковому обґрунтуванні своїх дій, тобто апеляції до науки. Така потреба з'являється тільки тоді, коли рішення має багато варіантів, коли людині складно оцінити наслідки своїх дій, коли колектив, яким управляють, є достатньо великим і від того, як він буде організований, залежить результат його діяльності. Державне управління в суспільстві справляє організуючий, спрямовуючий та контролюючий вплив, діяння суб'єкта державного управління, спрямоване на об'єкт державного управління. Характеризуючи державне управління, необхідно передусім відзначити, що це підзаконна діяльність органів виконавчої влади, спрямована на практичну організацію нормального життя суспільства і забезпечення особистої безпеки громадян, створення умов для їх матеріального, культурного та духовного розвитку [52, с. 5-6].

Відмінність державного управління від керівництва приватною фірмою полягає передусім в універсальності характеру державного управління, обумовлену всезагальним охопленням владних повноважень і функцій, потребами в регулюванні практично усіх видів суспільних ресурсів і сфер суспільного життя.

При аналізі специфіки державного управління слід враховувати і загальну роль конституційного, державного права, як системи базових норм, від імені народу регламентуючих (у більшій чи меншій мірі, залежно від виду політичного режиму) всі головні сфери активності людей і визначаючи фундаментальні принципи взаємовідносин між громадянами і суспільними інститутами. Також окремі ланки та елементи механізму державного управління володіють легітимними повноваженнями і владними функціями; універсальною формою з жорсткими регламентами і санкціями; адміністративними засобами й інструментами; комплексом колективних ресурсів, що використовуються від імені та в інтересах народу.

Розглядаючи управлінські засади формування і впровадження державної політики зазначимо, що державне управління виступає особливим типом соціального управління, за якого державна організація як ієрархізований політичний суб'єкт:

- володіє універсальним комплексом державно-владних повноважень;
- офіційно застосовує адміністративні методи керівництва та примусові санкції;
- використовує легітимні форми соціального спілкування і легальні засоби взаємодії з групами й індивідами;
- цілеспрямовано регулює колективні ресурси соціуму.

Загалом державна політика пов'язана з виробленням стратегічного курсу, основних напрямів розвитку держави і засобів здійснення цілей і завдань. У структурі механізму сучасної державної політики виділяємо такі концептуальні положення:

- формування легітимного суб'єкта й інституціональної ієрархії державної політики;
- розробку стратегічного курсу та прийняття державних рішень;
- адміністративні й інші засоби реалізації управлінських рішень;
- блок державного контролю й арбітражу, забезпечення самокорекції політичного режиму та “зворотного зв'язку” з об'єктами державного керівництва.

Характеризуючи засоби представництва і моделі формування самих суб'єктів державної політики виділимо базові їх типи: елітський, корпоративістський, плюралістський, партисипаторний, котрі практично охоплюють увесь системотворний спектр політичного управління, починаючи з гіперконцентрації державної волі в руках однієї чи декількох осіб і до плебісцитних механізмів чи партисипаторних засобів формування суб'єктів суспільного волевиявлення.

Прихильники концепції елітаризму вважають, що державну політику розробляють і визначають концептуальні напрями її впровадження вибрані чи призначені професіонали. Вони добре підготовлені, поінформовані і через те компетентні, а надмірне розширення соціального представництва і кордонів політичної участі призводить до кризи та зниження ефективності дії усєї системи державного управління. Суб'єктом державної політики виступає еліта, котрій делегуються основні повноваження щодо прийняття стратегічних для країни державно-політичних рішень і котра акумулює колективну волю нації.

Корпоративісти виходять з інших передумов: із моделі узгодження в рамках державної політики різнорідних групових, корпоративних інтересів як через парламентські механізми, так і засобом спеціальних функціональних структур ("тристоронні комісії"), що включають у себе роботодавців і профспілки, і де урядові органи, що виробляють державну стратегію та керують державою, формуються на підставі вільного, рівного і пропорційного представництва.

Що стосується прихильників партисипаторної системи управління, то вони виступають за кардинальне розширення сфери впливу народних мас на процес формування державної стратегії, а також за здійснення децентралізації владних повноважень державних суб'єктів, зміщення центру ваги в бік регіонального рівня прийняття рішень і порядку самоуправління локальних товариств громадян.

Спосіб формування носіїв суспільної волі, порядок представництва та участі мас у державному управлінні єднає це з макрополітичним процесом через його складову - виборчий

процес. Через вибори і зміну вищих посадових осіб чи правлячих партій може змінюватися чи виникати зовсім нова державна стратегія. У демократичному суспільстві вибори вищих посадових осіб і представницьких органів влади (від президента і парламенту до муніципалітетів) і є за суттю тим самим легітимним засобом формування інтегральної ролі, вираження суспільних інтересів. На референдумах і плебісцитах усі виборці на короткий термін виступають як “колективний суб’єкт” державної політики.

При цьому слід виділити проблеми, що стосуються обмеження на державне управління чи так звані “неспроможності влади”. Це передусім проблеми, які властиві

прямій демократії:

- парадокс голосування, інтенсивність уподобань і пакування позицій;

представницькій владі:

- вплив організованих інтересів, географічні виборчі округи, обмежені часові горизонти, породжені виборчими циклами, позування перед громадськістю;

бюрократичному забезпеченню:

- проблеми державних інститутів, труднощі оцінювання наданих послуг, обмежена конкуренція, захист прав державних службовців, бюрократичні ігри з державно-політичними рішеннями;

децентралізації:

- розмиті повноваження, фіскальні зовнішні ефекти [10, с. 53-54, 178-227].

Наступною ланкою в механізмі державної політики є розробка державної стратегії та прийняття державних рішень, пов’язаних із законодавчим процесом і оперативним управлінням органів виконавчої влади. Активну участь у виробленні державної політики беруть і законодавчі та виконавчі інститути влади. Залежно від співвідношення владних повноважень серед них виділяють дві основні моделі розробки державної стратегії та прийняття рішень: “активна” і “представницька”. Що сто-

сується активної моделі, то для неї є характерним, що законодавчі інститути формулюють базові принципи і конституційні норми, виробляється стратегія загальнодержавної політики. Одночасно практична реалізація стратегічних рішень і сама технологія оперативного управління закріплена за виконавчими органами.

Згідно іншої, представницької моделі, законодавчі парламентські органи обмежуються лише формуванням найбільш загальних орієнтирів і правил гри, а прийняття багатьох важливих оперативно-стратегічних рішень делеговано в структури виконавчої влади.

Третьою складовою частиною механізму є здійснення державної політики, що включає в себе процес застосування технологічних прийомів і методів оперативного управління, обумовлених необхідністю реалізації стратегічних цілей і рішень та орієнтованих, в першу чергу, на практичний управлінський вплив. Цей етап управлінського циклу безпосередньо пов'язаний з політичними режимами, котрі відображають особливості інституціональної взаємодії державних органів з пересічними громадянами, так як і методи політико-правового управління (співвідношення примусу і переконання, насилля і закону тощо).

Останній блок у механізмі державної політики відповідає за забезпечення контролю управлінського процесу і самокорекції його режиму. Вирішення конфліктів, робота системи нагляду і арбітражу, забезпечення дії “зворотного зв'язку”, пов'язаного передусім з судово-конституційним процесом і функціонування контрольно-наглядових інститутів (прокуратура, омбудсмен).

У зв'язку з аналізом управлінських засад формування і здійснення державної політики та характеристикою ієрархії функціональних блоків виникає проблема субординації між носіями державних повноважень, координації між суб'єктами і об'єктами державного управління. Розглядаючи державу як систему субінститутів, які поділяються за своїми повноваженнями і функціями на “горизонтальні” (галузі влади) і “вертикальні” (рівні влади) ряди. Процес державного управління, за

А. Бентлі, поділяється на групову активність людей, діючих в межах трьох гілок влади, чи на три “горизонтальних” субпроцеси: законодавчий, адміністративний і судовий процеси. Подібну ієрархізовану структуру має і сам об’єкт державної політики й управлінської взаємодії - суспільство. Структурування громадянського суспільства як сфери державної взаємодії розглядається за такими підходами:

- як об’єкт державного регулювання виділяють сфери суспільного життя, окремі види існуючих у суспільстві ресурсів і відповідні їм напрями державної політики: економічна, соціальна, культурна, освітня, інформаційна та інші;

- підставою для класифікації об’єктів державного управління є поділ на різноманітні соціально-демографічні, професійно-кваліфікаційні чи етнічні групи людей. На зміну соціального стану цих груп спрямований управлінський вплив, відповідно з яким здійснюється специфічна жіноча, молодіжна чи етнонаціональна політика (політика прибутків і зайнятості з диференційованим виразом для окремих соціально-професійних прошарків населення).

Характеристика управлінських засад формування і впровадження державної політики зосереджується на:

- сукупності субпідпорядкованих дій людей;
- взаємодії управлінських ланок і блоків інституціонального механізму, спрямованих на вироблення і реалізацію стратегічних цілей і рішень;

- визначеному управлінському циклі, у якому відсутня жорстка послідовність функціональних фаз, оскільки вони можуть йти паралельно, що призводить до нівелювання чіткості їх початку і кінця. У книзі “Процес розробки політики” Ч. Ліндблом зазначає: “Будь-яка державна політика виступає комплексним феноменом, який складається із дій багатьох обраних, призначених чи найнятих чиновників. У той же час у публічну політику залучено і багато окремих громадян та їх вчинки”. Центральною ланкою в загальному механізмі державної політики є фаза прийняття стратегічних і оперативно-тактичних рішень.

Дослідження значення процесів прийняття державних рішень як у теоретичному, так і в практичному плані спрямовує цей процес до реального контролю над прийняттям рішень та осіб, котрі приймають рішення, і особливо державно-стратегічні відносять до владної еліти (за А. Хіглі). Першою, в якій ця проблематика розглядається в політології, була робота Г. Саймона "Адміністративна поведінка: дослідження процесу прийняття рішень в адміністративних органах" (1945 р.), яка заклала підвалини спеціальної теорії прийняття державних рішень (із численної кількості визначень категорій політичного і управлінського рішень можна виділити раціональний підхід).

У рамках "діяльного підходу" державне рішення визначається як ідеальний результат діяльності і оптимальні засоби його досягнення в роботі органів публічної влади, мета, що має імперативне значення в межах своєї компетенції.

Аналізуючи управлінські засади формування і впровадження державної політики виділимо два підходи до визначення меж процесу прийняття державно-політичних рішень: широкий та вузький. Що стосується першого, то процес прийняття рішення обмежений лише теоретико-аналітичними процедурами і мисленнєвими операціями, що закінчуються вибором оптимальної моделі рішення і його досить жорсткою формалізацією. Для другого підходу є характерним розсування меж цього процесу та включенням до нього практичних, технологічних заходів щодо реалізації. Остання позиція, за суттю, відображає увесь процес політичного управління й механізм державної політики з усвідомленим прийняттям і здійсненням державно-політичних рішень. Це, у свою чергу, виключає з управлінського процесу спонтанні й стихійні регулятори політичного життя.

Сучасні дослідники поділяють спеціальні концепції, в межах яких інтерпретується процес прийняття державних рішень, на такі типи:

- описовий (дескриптивний);
- нормативний (прескриптивний).

Перший зосереджує свою увагу на принципі емпіричного дослідження і дескриптивного аналізу політичної поведінки осіб, котрі приймають державно-політичні рішення, а також із взаємодії політичних суб'єктів у конкретній ситуації. У межах дескриптивного підходу можливий опис і діяльність окремого політичного лідера пов'язані з мотивами і причинами прийняття того чи іншого індивідуального рішення (психологічні, етичні фактори тощо).

Специфікою нормативних теорій впровадження державно-політичних рішень є їх концентрована увага до розробки оптимальних правил і процедур, алгоритмів і формалізованих моделей, відповідно з якими повинен будуватися цілісний процес впровадного механізму. Ця концепція зорієнтована на раціоналізацію державно-політичних рішень, оскільки стандартні алгоритми, що розробляються в її межах, покликані підвищити ефективність вибору цілей і засобів їх досягнення, сфокусованих на нормативній формулі оптимального для заданої політичної ситуації рішення. Недоліком нормативного підходу виступає перебільшення ролі "ідеальних типів", раціональних моделей рішення, які відволікають від самих суб'єктів управління, їх інтересів, цінностей та установок осіб, котрі приймають рішення, а також існування ієрархічних стосунків між ними.

Існування принципів взаємовідносин між суб'єктами і об'єктами державного управління: відповідність суб'єкта і об'єкта; зворотній зв'язок між ними та відповідність і взаємозверненість у процесі прийняття державно-політичних рішень сприяє правильному існуванню їх у складній суспільній системі. Перший принцип тісно пов'язаний із зоною легітимних повноважень і владної компетенції (парламентський комітет з соціальної політики має діяти у сфері підготовки і проведення законопроектів щодо соціальної політики, не розповсюджуючи свій вплив на специфічно-функціональне поле комітету з оборонної політики чи безпосередньо у сферу оперативного управління на регіональному рівні). Обсяг владних повноважень і відповідальності державного суб'єкта, що приймає рішення, повинен відповідати характеру інтересів та пріоритетів керова-

ного ним соціального об'єкта. Принцип зворотного зв'язку і самокорекції рішень визначає порядок, за якого органи, що приймають рішення, мають постійно взаємодіяти із своїм об'єктом управління (молодь, безробітні, малий бізнес тощо), періодично коректувати окремі державно-політичні рішення, а якщо виникає необхідність, то і всю державну стратегію, залежно від успіхів чи невдач у здійсненні урядом соціальної чи економічної політики.

Стосовно останнього принципу, то він тісно пов'язаний з ієрархією суб'єкт-об'єктних рівнів у державній політиці, а також з проблемою класифікації політичних рішень, критерії якої обумовлені роллю суб'єкта прийняття рішення, так як і об'єктом керівництва, з якого дане рішення приймається самим характером їх взаємодії. Серед значної кількості типологій політичних рішень виділимо типологізацію обґрунтовану польським політологом Т. Клементевичем. Загалом він поділяє державно-політичні рішення за двома ознаками:

- коло суб'єктів, які беруть участь у виборі політичної дії;
- рівень інтеграції сфери соціальних інтересів об'єкта, керівництва чи адресата рішення.

Крім того, державно-політичне рішення може бути колегіальним чи індивідуальним. Зведений варіант цієї типологізації подамо у вигляді таблиці.

Суб'єкти	Рівень інтеграції інтересів	
	Центральний	Локально-регіональний
Громадяни	Вибори до центральних органів; референдуми, плебісцити	Вибори до місцевих органів; сходи громадян, місцеві референдуми, громадські слухання
Офіційні представники громадян	Постанови, закони і рішення парламенту	Місцеві програми і плани соціально-економічного розвитку
Представницька форма	Програми і плани соціально-економічного розвитку	Рішення стосовно місцевого бюджету
Активісти суспільних груп (громадські делегати)	Рішення вищих органів, політичних партій, громадських об'єднань	Проблемні рішення місцевих органів політичних партій, громадських об'єднань
Непредставницька форма	Політичні угоди	

Аналізуючи управлінські засади формування і впровадження державної політики, розглянемо методи державного управління стосовно структури політичного режиму. Ці методи поділяються на:

- засоби здійснення державних цілей і управлінських рішень;
- засоби підтримання стабільності політичної системи та відтворення інституціонального порядку в суспільстві;
- інструменти мобілізації ресурсів і керівництва людьми.

Загалом історичний досвід політичного розвитку суспільств викристалізував два базових типи методів державного управління:

- переконання, яке спирається в основному на маніпулювання механізмами свідомості й установками поведінки громадян;
- примус, котрий спирається на використання сили і навіть крайніх форм насилля.

Ці два “ідеальних типи” створюють двополюсну шкалу “примус - переконання”, на якій розміщені всі проміжні відтінки застосування інструментів керівництва людьми з боку державної адміністрації. Крім того, на базі цих двох архетипів, залежно від політичного режиму країни, можлива велика кількість комбінацій різних прийомів і методів у державному управлінні. Згідно “шкали” можна охарактеризувати деякі методи державного управління, застосовуються при впровадженні державної політики. Найбільш радикальним прийомом управління є відкриття насилля і застосування карально-силових засобів “впливу на тіло”, за виразом М. Фуко. Поєднання насилля з переконанням у необхідності цього насилля діє як своєрідний феномен управління. Переконання у чистому вигляді не дає бажаного результату, так само як і насилля. Ось чому застосування “шкали” у повному обсязі сприяє підвищенню ефективності державного управління як владного механізму впровадження державної політики.

Досліджуючи управлінські засади формування і впровадження державної політики зазначимо, що цей процес ділиться на дві фази: ухвалення рішень і втілення їх у життя. Загалом

ухвалення починається з формулювання політичних пропозицій і закінчується (якщо взагалі має кінець) офіційним ухваленням певного закону, нормативного акту, адміністративної директиви чи іншої постанови, затвердженої згідно з правилами конкретного політичного рівня. Втілення рішень починається з ухвалення певної політики і триває, доки ця політика є чинною.

Теоретичні підходи не висвітлюють у повній мірі відмінність між ухваленням рішення і втіленням його в життя та характерні труднощі для процесу вироблення державної політики (проблема полягає у нечіткості, неконкретності завдань з одночасною вимогою ухвалення рішень на інших щаблях влади). До цього слід додати, що до уваги не беруться закономірні дії опозиції. Зважаючи на те, що фаза втілення у життя це низка ухвалених рішень та використовуючи інтереси і цінності тих, хто зацікавлений у співпраці в потрібному напрямку, розробники державної політики можуть сподіватися на конкретний, бажаний вплив на спільноту цієї політики. Стратегічне осмислення процесу й результату (користування інтересами та цінностями інших для досягнення власної мети) сприяє недопущенню того, щоб державна політика перетворилася на декларативну.

Стосовно стратегічного мислення, то передусім слід мати на увазі, що:

- неможливо точно передбачити всі наслідки запропонованого варіанту політики, не приділивши належної уваги її втіленню в життя. Через те стратегічне мислення допомагає краще зрозуміти процес втілення в життя;

- при трактуванні політичної здійсненності як однієї з цілей комплексного аналізу політики стратегічне мислення допомагає підготувати конфіденційний аналіз політичної здійсненності конкретної політики;

- розробка ефективних політичних альтернатив вимагає творчого підходу і тому стратегічне мислення допомагає розвиткові творчої ініціативи та звертає увагу на можливості використати у власних інтересах егоїстичну поведінку інших людей. Також завдяки стратегічному мисленню стає можливим

усвідомлення потенційних проблем і можливостей при розробці планів утілення рішень у життя;

- аналітики, експерти, котрі розробляють політику нерідко самі беруть участь в ухваленні та втіленні рішень у життя. Використання їх як “технічних експертів”, як порадників для повсякденного маневрування в політичному просторі, як уповноважених представників на засіданнях з обговорення чи вирішення питань політики. До аналітиків і експертів звертаються за допомогою при коригуванні, спрямуванні, контролі втілення рішень у життя чи керуванні цим процесом на практиці.

Оцінюючи політичну здійсненність втілення рішення у життя та засоби впливу на неї, зазначимо, що інформація місцевих експертів - це розумний початковий етап при прогнозуванні політичної здійсненності. Але при цьому слід зважати, що ця інформація досить часто є описовою і застарілою і тому потрібне розуміння теорії поведінки людей для розроблення ефективної стратегії і досягнення потрібного результату. Арнольд Мелстнер [144] указував на мінімальний обсяг інформації, що необхідний для оцінювання політичної здійсненності:

- вивчення конкретних учасників: які особи й групи ймовірно висловлять свою думку з цього питання. Визначено два угруповання учасників, між якими немає чіткої межі: ті, кого це питання не стосується, і ті, хто відповідає за ухвалення рішень. При складанні списку потенційних учасників слід припустити, що учасником стане будь-яка зацікавлена сторона з економічних, вузькопартійних, ідеологічних або професійних міркувань та додати осіб з офіційними посадами;

- розуміння мотивів та переконань учасників, які досить часто є очевидними, якщо це організовані зацікавлені групи. Переважно можна обґрунтувати, як ці групи оцінять конкретні пропозиції, порівнюючи витрати і вигоди, які врахують лідери цих груп. Якщо оцінка лідерів ґрунтується на хибних переконаннях, то можливий вплив на їхню позицію через надання відповідної інформації. Набагато складнішим є визначення конкретних мотивів і переконань осіб на офіційних посадах. Державні служ-

бовці, політичні функціонери й члени громадських організацій мають дуже різноманітні мотиви. Крім незалежних цінностей слід зважати і на відчуття професійної приналежності та бажання забезпечити ресурси для своїх організацій і власного існування. Тому важко точно передбачити, який із мотивів буде домінуючим у виборі мотивів. “Те, що ви обстоюєте, залежить від того, де ви сидите”, - цей афоризм виступає центральним елементом ефективного стратегічного мислення. Так вважають Donald E. Stokes [175] та Rufus E. Milles, Jr [146]. Тому знання про конкретних службовців, причетних до рішення, допоможе покращанню стратегічних розробок.

- Оцінювання ресурсів учасників. Учасники володіють різноманітними політичними ресурсами. Зацікавлені групи можуть заявити, що вони репрезентують ту чи іншу частину виборців. Вони можуть мати фінансові ресурси для оплати ініціативних груп (лобі), проведення аналізу, оприлюднення своїх цілей через засоби масової інформації та організації збирання внесків. Їх лідери мають гарні стосунки з потрібними урядовцями. Завдяки широкому членству, аналітичним і технічним можливостям в інформаційній сфері вони можуть привернути увагу, справити досить великий вплив (тиск). Але фактична участь у грі залежить від мотивів груп та їхніх лідерів. Офіційні державні службовці володіють ресурсами завдяки своїм посадам та зв'язкам. Законодавці можуть голосувати, проводити слухання, а також впливати на порядок денний. Загалом будь-хто з учасників може впливати на інших та на рішення через особисті зв'язки, що ґрунтуються на довірі, прихильності, страху чи взаємозацікавленості.

- Вибір політичного рівня. Кожен політичний рівень має свої власні ухвалення рішень. Основні правила переважно зафіксовані письмово - законодавці затверджують процедурний процес, а установи мають адміністративні процедури. Але неписані традиції, правила та повсякденна практика сприяють розумінню типового процесу вироблення і впровадження державно-політичних рішень. Обізнаність із цими правилами, нор-

мами, так як і з неофіційними каналами інформації, дуже важлива при врахуванні кон'юнктури для політичного прогнозування й стратегії державної політики. Загалом слід мати на увазі, що учасники політичного процесу, котрі програють або відчують свій програш на одному політичному рівні намагаються перенести розгляд проблеми на інший рівень. Крім того, рівень може переміщатися від однієї гілки влади до іншої.

Розглядаючи політичні стратегії в механізмі впровадження державної політики на різних рівнях зосередимо увагу на чотирьох генеральних: кооптація, компроміс, герестетика й риторика.

Розглядаючи кооптацію як політичну стратегію зазначимо, що радикальна зміна в політиці можлива лише тоді, коли представники головних політичних еліт вважають цю зміну сумісною зі своїми фундаментальними цінностями. Загалом же кооптація у законодавчих органах часто набуває форми спільного висування тих чи інших пропозицій різними угруповуваннями і фракціями. В адміністративних установах вона передбачає створення дорадчої групи з метою вироблення бажаної рекомендації. Потенційні супротивники, зробивши свій внесок для рекомендацій як члени комітету, не будуть активними опонентами. Державні службовці можуть успішно кооптувати потенційних опонентів за допомогою "широї" розмови або інших виявів особистої уваги. Загалом же кооптація може мати успіх лише за умови винесення пропозиції на широке обговорення учасникам політичного процесу. Адже політики і бюрократи розподіляють сфери інтересів та компетенції (при цьому вони можуть бути "природними союзниками" завдяки своїм інтересам і переконанням). Для того щоб скористатися кооптацією як стратегією, потрібно розділити відповідальність за результати впровадження цієї стратегії.

Стосовно компромісу, то слід мати на увазі модифікацію політичних пропозицій, котрі роблять їх політично прийнятнішими. Можлива зміна стратегічного курсу державної політики для досягнення компромісу щодо ухвалення відповідної політики. Тобто можливе уповільнення темпів упровадження з

метою досягнення більшої політичної здійсненності цієї політики. Найбільш прийнятним моментом для компромісу є надання переваги модифікованій пропозиції, яка може бути ухвалена на противагу іншій можливій пропозиції. Загалом бажаний компроміс означає внесення найменших модифікацій, необхідних для залучення мінімальної кількості додаткових прихильників, потрібної для ухвалення пропозиції.

Одним із варіантів компромісного підходу є усунення чи модифікація елементів пропозицій, які викликають найбільше заперечень у опонентів. Адже можливе усунення неприйнятних елементів не вносячи значних змін у стратегію політики. Інший підхід до компромісу - це додавання елементів, які опонентам видаються привабливими. Також можливе досягнення компромісу засобом переговорного процесу, коли зацікавлені сторони намагаються досягти згоди через своєрідні торги. Загальною стратегією для успішного досягнення компромісу на переговорах можемо визначити:

- Слід пам'ятати, що ви маєте справу з людьми, емоціями, переконаннями та приватними інтересами. Презентація пропозиції та її зміст можуть бути важливі для досягнення взаємоприйнятної угоди.

- Увагу слід зосереджувати не на позиції, а на інтересах, де можливо знайти взаємовигідні компроміси. Загальним правилом тут виступає: кінцева мета переговорів - задоволення інтересів усіх учасників. Тобто розгляд переговорів як своєрідний експрес-аналіз політики - узгодження суперечливих питань (проблема), окреслення інтересів (цілі), узгодження критеріїв для вироблення справедливого розв'язку (критерії оцінки), "мозкова атака" - віднайдення можливого розв'язку (політичні альтернативи) і по закінченні - розгляд конкретних варіантів, спираючись на критерії.

Герестетика (за William H. Riker) - стратегія, котра має за мету одержання переваг через маніпуляцію обставинами, за якими робиться політичний вибір. Загалом методи герестетики поділяються на дві категорії:

1. Якими оперують через порядок денний.

2. Якими оперують через критерії оцінювання.

Отже, маніпулювання порядком денним може бути потужною політичною стратегією. Процес ухвалення рішень можна сформулювати у своїх інтересах, відмовившись від розгляду будь-яких альтернатив (із своєрідним оправданням та досягнення своєї мети наступного разу через розгляд альтернативних варіантів). Загалом творці порядку денного - важливі учасники політичного процесу на будь-якому рівні. Тому одним із підходів виступає формулювання пропозицій за умови задоволення потреб творців порядку денного.

Ще одним підходом виступає мобілізація на свою користь учасників політичного процесу таким чином, щоб блокування ваших пропозицій дорого коштувало творцям порядку денного. Також можливе поліпшення перспектив ухвалення через оманливе голосування - голосування, котре не виявляє справжніх уподобань, хоча вони й спрямовані на кращий кінцевий результат.

Риторика - найпоширеніша політична стратегія, в основі якої лежить застосування переконливої мови. З одного боку, риторика дає правильну й доречну інформацію, котра пояснює ймовірні наслідки запропонованої політики. З іншого - подає хибну й недоречну інформацію, що затуманює ймовірні наслідки запропонованої політики. На учасників політичного процесу розробки і впровадження державно-політичних рішень має набагато ефективніший опосередкований вплив через громадську думку, ніж у формі безпосереднього переконування (громадських діячів можна спонукати до дії можливістю здобути популярність). Проте з етичних міркувань риторична стратегія може бути небезпечною через можливість застосовувати ефект здатності людей переоцінювати загрозу малоімовірних подій та приділяти більше уваги збиткам, ніж потенційним здобуткам. Тому проблема чесності політичного процесу є досить актуальною для цієї фази розвитку державної політики.

Фаза втілення в життя є найбільш відповідальним актом усього політичного процесу. Адже не кожне ухвалене рішення втілюється. На практиці досить частим явищем є проблема ух-

валення політики без чіткого узгодження її цілей. Через те “втління в життя не може бути успішним чи невдалим, якщо не порівнювати його з поставленою метою” [160]. Загалом три основних чинники мають вирішальний вплив на успішне втілення державної політики:

- логіка політики;
- природна співпраця;
- кадрове забезпечення процесу втілення (докладно див.: [150; 160; 172]).

Стосовно першого пункту - логіки політики (уточнення прийнятності теорії), то він має схематичне зображення у вигляді послідовної низки гіпотез. Характерні ознаки певного напрямку державної політики та обставини її втілення визначаються цими гіпотезами, котрі, у свою чергу, є основою втілення її в життя (чим більші повноваження для запроваджувачів політики дає ухвалена політика, тим більша її гіпотетична ймовірність, і чим сильніша політична підтримка ухваленої політики та її цілей, тим більша гарантованість гіпотетичної поведінки). Однак слід мати на увазі, що політика вважається нелогічною, якщо неможливо визначити ймовірний ланцюг послідовних дій досягнення бажаного результату. Потрібно враховувати варіант суто декларативної підтримки певного напрямку державної політики з боку політичних діячів і їх фактичного небажання досягти прогнозних результатів. Тобто потрібно брати до уваги ймовірність зміни ланцюга гіпотетичної поведінки.

У межах “політичної матерії” впровадження політики в життя слід виділити три логічні рівні:

- іманентна логіка політики як фрагмента об’єктивної дійсності;
- логіка проникнення в політичну дійсність - пізнавальний процес і політичні дослідження;
- наявність логіки в репрезентації політики через методико-дидактичні рамки.

Закономірність відображення справжнього субстанціонального аспекту дає можливість логічно зрозуміти основні

ланки гіпотетичного ланцюга та з'ясувати активістський аспект суб'єктів політичної дії. Мікрополітичні стосунки сприяють зрозумінню “кухні” політичного життя, виявленню реальних сил і можливостей для логічного втілення політики в життя.

Стосовно другого пункту, то його слід характеризувати як процес “монтажу” державно-політичного рішення з уточненням необхідних елементів. Оскільки втілення в життя “це монтаж, що вимагає зусиль для захисту необхідних елементів від тих, хто їх контролює” [91, с. 57-58]. Кількість потенційних проблем, пов'язаних із втіленням у життя залежить від існуючої кількості різноманітних елементів, що їх потрібно сумувати для підвищення ефективності механізму впровадження. Намагання забезпечити оптимальний варіант утілення необхідних елементів на практиці означає політичні махінації. Ці питання не вирішуються шляхом голосування, проте осіб, котрі контролюють необхідні елементи, потрібно переконати у необхідності забезпечити їх. Тобто повинна простежуватися низка послідовних ухвалень. До того ж, недвозначні законні повноваження, з одного боку, завжди виступають як цінний політичний ресурс для тих, хто втілює політику в життя, а з іншого боку, вони не завжди можуть гарантувати співпрацю (можливість формальної побудови впровадного механізму чи окремих його ланок; “законна бездіяльність”; трактування положень закону з точки зору корпоративних інтересів; просте небажання виконувати; “окозамилювання”; вимоги від розробників політики додаткових аргументів на користь втілення; гальмування чи блокування; використання політичної кон'юнктури тощо). Це виступає ще одним аргументом визначення державної політики як дії чи бездії.

Застосування бюрократичних перепон на шляху втілення державної політики є складовою бюрократичної чи корпоративної культури (докладно див.: [186]). Характеризуючи етапи політичного процесу прийняття державно-політичного рішення, зазначимо, що цей процес на будь-якому етапі не захищений від впливу політиків, груп “лобі”, суб'єктивних інтересів державних службовців, тобто він може виступати і як досконале

урядування, і як забюрократизований процес. Оскільки конфлікти, суперечки та неузгодженості притаманні демократичним суспільствам, першочергове значення для ефективного політичного процесу має спрямування переговорів і компромісів на досягнення згоди (угоди) щодо цілеспрямованої політичної діяльності.

Розглядаючи управлінські засади упровадження державної політики зазначимо, що державне управління виступає владним інструментом цього механізму і може носити характер як досконалого урядування, так і бюрократичної перепони. Адже політика не робиться у вакуумі, а є результатом складної взаємодії багатьох суспільних факторів. Проте навіть глибоко науково обґрунтовані та детально сконструйовані принципи і схеми управління можуть виявитись обмежено дієздатними, якщо при цьому не будуть ураховані досягнутий рівень і національні особливості політичної культури, а також культури державного управління. З іншого боку, надзвичайно методологічно важливим є положення про те, що розбудова політичної держави, формування сучасної культури державного управління повинні випереджати і гарантувати прискорення перехідних процесів [14, с. 15]. Успішне впровадження державно-політичних рішень залежить від рівня розвитку адміністративної культури, як важливого чинника підвищення ефективності державного управління та запобіганню “організаційної патології” [78, с.46-48]. До змісту адміністративної культури можна віднести: досягнення в організації та здійсненні процесу адміністрування й управління; організацію управлінської праці; використання техніки управління; вимоги до системи управління і працівників, які обумовлені нормами та принципами суспільної моралі, етики, права тощо. На її характер і рівень суттєво впливають політико-адміністративний устрій, стан економічного розвитку, географічне та геостратегічне розташування країни. Визначальними елементами адміністративної культури деякі дослідники вважають розмір країни, її традиції, способи і принципи підготовки та добору фахівців. Загалом же, рівень культури можна визначити за

тим, як дотримується система в цілому та її складові частини моральних, правових, економічних, організаційних, технічних та етичних норм.

Формування системи взаємин в організації здійснюється з урахуванням чинників адміністративної культури, тобто за культурною ознакою. Існує чітка і зрозуміла формула: *організація як механізм має культуру, а організація як організм і є культура*. Розшифровуючи цю формулу, зазначимо, що в організації-механізмі можливі лише зовнішні, поверхові зміни, що мають незначний вплив на саму структуру. В організації-організмі сила сконцентрована у ній самій, оскільки ці ознаки виступають як система спільно вироблених реальних переконань і уявлень про цінності, які відповідають на питання, що є важливим для органу влади чи місцевого самоврядування. А переконання допомагають зрозуміти, яким чином повинна функціонувати влада, як потрібно керувати, управляти і мати успіх.

Специфікою сприйняття адміністративної культури є те, що пізнати можна лише фрагменти цієї культури, оскільки значна частина культурного надбання залишається в тіні, поза увагою, неусвідомленим і невідомим, але досить ефективним засобом впливу, тобто корпоративна культура (чи доцільніше - бюрократична) як латентна сфера виступає важливою складовою суспільного розвитку. У сучасних умовах ми є свідками розширення сфери впливу бюрократії та її культури [66, с. 196], яку визначають як сукупність позицій і цінностей щодо напрямів функціональної діяльності адміністрації. До її чинників належать: домінування формальної, регламентованої діяльності над змістовою, творчою; у зведенні її суб'єктами своїх функцій до "ролі засобу приватного інтересу", прагненні підпорядкувати органи влади цілям самовідтворення і розширення; намагання формувати політичний курс, опираючись лише на стосунки між людьми (конфлікти, укладання угод, компроміс, переконання, ігри тощо); керування у своїй діяльності неписаними правилами і нормами тощо. Усе це є реальним завдяки нелегітимному комплексу інституційних взаємодій: статистичної маніпуляції, апарат-

них інтриг, “лобіювання”, “телефонному праву”, шантажу, належності до клану, корупції і є не лише наслідком недосконалості системи, а й впливу людей, що працюють у цій системі.

Специфікою бюрократичної культури є те, що вона не сприяє підвищенню своєї репутації в суспільному житті. Учасники не відчувають на собі “публічних” успіхів (нічого святкувати, адже немає причин). У святковому настрої й радісних зустрічах відіграють вирішальну роль не зовнішні успіхи організації, а найважливіші етапи в кар’єрі її співробітників (ювілеї, підвищення по службі, дні народження, навіть звільнення є причиною для святкування, адже у центрі є не досягнення мети, а сам співробітник). Заходи, здійснюються з позиції бюрократичної культури, не можуть суттєво змінити структуру організації. Це обумовлене тим, що доки адміністрація діє безперервно - усі задоволені, але якщо не все гаразд, то починаються розмови про хаос, про погану роботу тощо. Випадки неуспіхів публічно таврують і задоволено узагальнюють. Носії цієї культури змушені постійно жити в умовах своєрідного феномену, коли адміністративна система (не обов’язково її співробітники), має погану репутацію в засобах масової інформації.

Політичному процесу опосередкованого впровадження державно-політичних рішень через “бюрократичну культуру” притаманні такі специфічні особливості:

- По-перше, це неформальний обмін думками, який значно швидший, достовірніший і об’єктивніший, ніж формальний. У неофіційній обстановці люди говорять про справи, про стосунки і таким чином непомітно і впевнено розповсюджується відповідний тип стосунків (неформальний шлях інформації більш активний, ніж офіційний, крім цього, обговорюється зворотний, прихований бік справи, про що офіційно не повідомляється).

- По-друге, усна інформація й обмін думками ефективніші, ніж письмові оголошення, циркуляри, навчальні плакати, адже папір мертвий (те, що остаточно сформульовано і, нарешті, віддруковане, стає практично непотрібним, оскільки справа вважається

уже зробленою). Загалом же офіційний і неофіційний обмін інформацією прищеплюється завжди і всюди, коли для цього є нагода.

Таким чином, процес упровадження державно-політичних рішень на практиці репрезентується як система ціннісних орієнтацій, норм, писаних та неписаних законів. Адже переважна більшість людей вважає мистецтво керувати вседоступним і всезагальним. Керівництво можна розглядати як застосування здібностей, якими володіють майже усі, але використовують їх тільки одиниці:

- людей потрібно сприймати такими, якими вони є;
- ваш погляд повинен бути спрямований тільки вперед.

На помилках минулого можна вчитися, але не “жити” старими промахами і розчаруваннями (зайві витрати енергії);

- ви довіряєте іншим: ціна недовіри, ціна постійного перебування напоготові занадто висока;

- ви працюєте навіть тоді, коли аплодисменти інших відсутні.

Вирішальне значення мають результати, а не віра, що ви постійно повинні надавати послуги іншим.

Дослідники визначають й інші методи:

- енергія концентрується на досягненні успіху, а не на тому, щоб запобігати невдачам (тобто повинна існувати позитивна мотивація);

- слід відмовитися від саботажу - до помилок, поразок і промахів ставитися поблажливо. Невдачі потрібно аналізувати, але без істерик. Невдача - це своєрідна можливість чого-небудь навчитися: після програшу слід зосередитися на тому, щоб виграти наступного разу, а не на тому, щоб більше не програти; невдача виступає як школа навчання (збитки від невдачі потрібно відпрацювати);

- переважна більшість співробітників органів влади з досвіду знають, що працювати з людьми, залучаючи їх до справи, значно ефективніше, ніж співпраця шляхом примусу.

“Бюрократична культура” є одним із визначальних напрямів для стратегії усєї системи державної служби і діяльності місцевого самоврядування, оскільки саме ця стратегія визначає, у свою чергу, цю культуру. Якщо в системі існує орієтова-

та на зазначені соціальні цінності кадрова політика, тоді ми можемо говорити про існування концептуальних засад культури державного управління. Адже існує безпосередня залежність між тривалістю роботи і задоволеністю результатами своєї праці. Розвиток культурницьких засад організації виявляє і вірність самій організації. Якщо працівники у досягненні кар'єри орієнуються на неофіційні зв'язки (знайомства, дружні стосунки з керівництвом та інше), то це визначається як слабкий розвиток культури, і навпаки: орієнтація на професіоналізм, на досягнення і здобутки як фахівця у загальній справі організації свідчить про рівень її розвитку. На основі сказаного можемо визначити і пріоритети самої культури: сильна культура орієнтується на професіоналізм у роботі, а слабка – на авторитет, силу і самопевненість. Повільне підвищення рівня культури в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування пов'язане з орієнтацією на владу і статус, страх, ієрархію, невпевненість, намагання будь-що утвердити свою позицію. Швидкий ріст - впевненість у професійних якостях, постійне вдосконалення, робота над собою, самовдосконалення, самоосвіта тощо. У бюрократичній культурі паралельно живуть і функціонують несумісні, парадоксальні (з точки зору логіки) ознаки, які мають вияв у повсякденному житті:

Позитивні ознаки	Негативні ознаки
<ul style="list-style-type: none"> - Глибина розуміння багатогранності життя людьми, які причетні до управління і складають його базис - Широта і глибина стратегічного мислення - Концентрація енергії на досягненні успіху - Людяність і гуманне ставлення до людей, доброзичливість у стосунках - Щирість і природність у поведінці, вчинках, здатність будь-що залишатися людиною, праця заради надання послуг іншим - Правдивість, відвертість, відмова від самосаботажу - Толерантність, чуйність, повага і довіра до людей - Скромність і почуття власної гідності - Чемність і готовність завжди допомагати іншим - Розумне і природне дотримання суспільних норм/правил поведінки, поважне і шанобливе ставлення до традицій і звичаїв 	<ul style="list-style-type: none"> - Поверховості, зазнайстві та верхоглядстві і некомпетентності - Грубості, жорстокості та запобігливій вимогливості до інших - Словоблудді, популізмі та нечесності - Непорядності й аморальності в повсякденній поведінці - Брехливості, підступності та неприциповості - Зневажливому ставленні до людей і чванливості - Байдужості та корисливому ставленні до інших (розгляд проблем і людей з позиції власної вигоди) - Зверхнє, формально-поверхове, показове дотримання правил і норм поведінки - Зрадливості, підлабузництва та задрощі

Управлінець, який вірить, що довіра до нього виникає автоматично разом з його приходом до органу влади, разом з привілеями, грошима і владою у своїй роботі може мати багато неприємних сюрпризів. Керівники повинні дозволяти людям, які їх оточують, мати на них вплив інакше всі плани, які б вони не були хороші, не знайдуть втілення. Культура діяльності організації диктує необхідність створення механізмів, які необхідні для вирішення конфліктів і вирішення того, скільки це буде коштувати. Хороший керівник завжди відкидає двохвимірне мислення, в межах якого існують або абсолютні переможці або переможені. Такий керівник намагається створити атмосферу надії і толерантності. Слід обов'язково пам'ятати, що кожен працівник завжди в мініатюрі репрезентує свою організацію, виступає своєрідною клітиною складного організму.

Для розшифрування поняття “бюрократична культура” вирішальне значення має те, що сторонній людині, “спостерігачу”, вдасться пізнати і зрозуміти “стереотип” установи, людей, що в ній працюють, тобто їхню модель світу, систему сприйняття, мислення й цінностей. Адже головним для цього типу культури є те, що діється на рівні поведінки працівника, установи, а не на рівні керівних документів або формального боку справи. Як людина, так і культура будь-якої організації - унікальні. Адже зовнішня поведінка особи піддається тренуванню, але основоположні цінності індивіда залишаються незмінними, вони є достовірними і мають безпосередній вплив на процес його життєдіяльності.

Розглядаючи процес упровадження державно-політичних рішень через призму бюрократичної культури, зазначимо, що на практиці він передбачає існування на його шляху великої кількості лозунгів і легенд. Стосовно лозунгів слід мати на увазі, що, незважаючи на відображення ними соціальних цінностей даної організації, їх не завжди сприймають за “чисту монету”, тобто вони неоднозначно сприймаються людьми. Легенди відображають історію або закодовані ціннісні орієнтації організації, і центральні теми слугують за основу для легенд.

Ще одним суттєвим елементом бюрократичних перепон на шляху впровадження державно-політичних рішень виступають ритуали, які мають подвійну функцію: по-перше, укріплювати структуру органу влади; по-друге, за рахунок завуалювання справжнього стану речей послаблювати цю структуру. Ритуал символізує переконання і тому відіграє суттєву роль в житті організації. У поєднанні з видатними подіями ритуали безпосередньо чи опосередковано висвічують образ установи і пануючі ціннісні орієнтації. Загалом виділяють:

- ритуали-визнання: ювілеї, святкування успіхів, зарахування до кращих, до резерву, публічні заохочення, заохочувальні поїздки тощо демонструють інтереси підприємства, що винагороджуються і заохочуються. Це своєрідний спосіб наглядної демонстрації ціннісних орієнтацій;

- ініціюючі ритуали - при вступі до колективу. Новому члену колективу чітко демонструються, що ціниться в організації, які пріоритети виділяються у діяльності.

До негативних сторін ритуалу слід віднести перетворення їх у надмірно пишне, формальне демонстрування нездатності прийняти рішення чи ухилитися від прийняття рішення. Ритуал перетворюється в самоціль, стає баластом у процесі реалізації державної політики (ритуал розпочинає самостійне існування). Регулярне зловживання ритуалами розпочинається, коли потрібно завуалювати справжній стан речей (нарада з великою кількістю запрошених як платформа для спільного прийняття рішення), але насправді дискусія перетворюється у просте схвалення рішень, оскільки ніхто не зацікавлений заперечувати, адже рішення давно уже прийняте. Присутніх за допомогою ритуалу намагаються "переконати", що ніби-то вони брали участь в обговоренні та прийнятті рішення. Як зазначається у правилі точності Мерфі: "При вирішенні проблеми велику допомогу надає той факт, що відповідь уже відома". Форма керівництва, яка перетворилася в ритуал, деградує до авторитарності. Таким чином, ритуали у впровадженні державно-політичних рішень займають важливе місце, але обов'язково слід перевіри-

ти: чи насправді за допомогою ритуалів передаються ціннісні орієнтації?

Політика сама собою не втілюється. При оцінці шансів успішного впровадження слід враховувати мотиви й ресурси тих, хто керуватиме втіленням. Слід також передбачити труднощі втілення й вжити контрзаходів. Для цього, крім пошуку шляхів мінімізації недоліків (і бюрократичних перешкод також) та мобілізації прихильників упроваджуваної політики, слід також знайти “майстрів” на місцевому рівні для успішної реалізації політики. Державна політика - це концентроване уявлення спільноти про справедливість і тому вона не може бути аморальною. Спокуса зробити все “швидко” і “брудно” через брак часу і зарозумілості - хибний шлях і його слід уникати.

Отже, управлінські засади формування і впровадження державної політики мають непересічне значення для усієї системи державотворення. Державна політика є універсальним поняттям, у реальному житті вона здійснюється за напрямами. Аналіз дає можливість узагальнити і обґрунтувати генеральний курс державотворення, оскільки особливістю державної політики є її постійно-універсальний характер. Загалом же слід конкретно і чітко визначитися з пріоритетами у державному будівництві, відмовитися від виконання “пожежних функцій” урядом, зосередитися на стратегічному плануванні, оскільки сьогодення вимагає, щоб “як політичне мрійництво, так і ідеологічні заперечення повинні поступитися місцем жорсткому прагматизму і точному розрахунку, державному інтересу” [1].

Насамкінець при розробці і впровадженні ефективної державної політики, як наголошує Л. Пал, слід мати на увазі десять порад:

- заглиблення у проблему;
- вивчення законів;
- обрахування вигід і витрат;
- уявлення цілісної картини;
- обережна скептичність до експертів;
- розсудлива повага до здорового глузду;

- вирішення проблеми шляхом малих “розв’язків”;
- вибір політичних цілей, які можна проконтролювати;
- намагання сформулювати уподобання (вибір) людей у вигляді політики;
- врахування інтересів, але перевага широким чи розмитим інтересам над зосередженими та організованими (докладніше див.: [54, с. 386-391]).

Контрольні запитання і завдання

1. Чи згодні ви з твердженням про внесення державними службовцями своїх власних переконань і суджень (етичних норм) у механізм упровадження державної політики? Обґрунтуйте.

2. На вашу думку критерій політичної здійсненності політики є важливішим від критерію технічної здійсненності?

3. Які найкращі шляхи оцінювання ефективності впровадження державної політики ви можете назвати?

4. Як ви вважаєте, критерії оцінювання впровадних механізмів залежать від альтернативних варіантів чи ні?

5. Чи справді бюрократична культура має такий сильний вплив на процес упровадження державної політики на практиці?

Рекомендована література

1. *Кучма Л.Д.* Націю звеличують великі цілі і діла: Виступ Президента України Л.Д. Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 року // Уряд. кур’єр. - 2000. - 23 лют.

2. Актуальні проблеми реформування державного управління. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 312 с.

3. *Албегова И.М., Емцов Р.Г., Хлопов А.В.* Государственная экономическая политика: опыт перехода к рынку / Под об-

щей ред. д.э.н., проф. Сидоровича А.В. - М.: Изд-во "Дело и Сервис", 1998. - 320 с.

4. Аналіз вигід і витрат: Практ. посіб. / Секретаріат Ради Скарбниці Канади; Пер. з англ. С. Соколик; Наук. ред. пер. О. Кілієвич. - К.: Основи, 1999. - 175 с.

5. *Атаманчук Г.В.* Политический процесс и государственная политика // Свободная мысль. - 1991. - № 18. - С. 69-76.

6. *Бакуменко В.* Державне управління і державно-управлінські рішення: вступ до дослідження // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 4. - С. 68-79.

7. *Бакуменко В., Бакаєв Ю., Кравченко С.* Аналіз ухвалення державно-управлінських рішень у формі нормативно-правових актів // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 4. - С. 14-29.

8. *Бурдые П.* Социология политики: Пер. с фр. / Сост., общ. ред. и предисл. Н.А. Шматко. - М.: Socio-Logos, 1993.

9. *Вебер, Макс.* Соціологія. Загальноісторичні аналізи. Політика / Пер. з нім. О. Погорілій. - К.: Основи, 1998. - 534 с.

10. *Веймер, Девід Л., Вайнінг, Ейден Р.* Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; наук. ред. О. Кілієвич. - К.: Основи, 1998. - 654 с.

11. Врядування у Сполучених Штатах. Нарис.-Інформ. агентство Сполучених Штатів. - 1997. - С. 128.

12. *Вудкок М., Фрэнсис Д.* Раскрепощенный менеджер. Для руководителя-практика: Пер. с англ. - М.: Дело, 1991. - 320 с.

13. *Гасвський Б. А.* Сучасна українська політологія: Навч. посібн. - К.: МАУП, 1999. - 268 с.

14. *Гаєвський Б., Ребкало В.* Чи спроможна сучасна наука управління впливати на становлення українського управлінського менталітету? // Вісн. УАДУ. - 1996. - № 3. - С. 44-57.

15. *Гаєвський Б.А., Ребкало В.А.* Культура державного управління: організаційний аспект: [Монографія]. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 144 с.

16. *Гальчинський А.С., Єценко П.С., Палкін Ю.І.* Економічна роль держави у ринковій економіці // Гальчинський А.С.,

Єщенко П.С., Палкін Ю.І. / Основи економічної теорії: Підручник. - К., 1995. - С. 199-211.

17. *Гвишиани Д.М.* Методологические аспекты системных исследований / Гвишиани Д.М. (ред.) Философско-методологические основания системных исследований. Системный анализ и системное моделирование. - М., 1993.

18. *Голосов Г.В.* Сравнительная политология. - Новосибирск, 1995.

19. Государственная служба. Вопросы совершенствования работы с кадрами. Зарубежный опыт. - Вып. VII. - М.: РАГС, 1995.

20. *Гумплович Л.* Социология и политика. - М., 1985.

21. *Гурне Б.* Державне управління / Пер. з франц. В. Шовкуна. - К.: Основи. - 165 с.

22. *Дергачов О., Рябчук М., Бистрицький Е.* Україна: альтернатива суспільного розвитку // Політологія посткомунізму: Політ. аналіз посткомуністичних суспільств. - К., 1995. - С. 119-130

23. Державна служба в Україні: Зб. законодавчих та нормативних документів, роз'яснень Голодержслужби, м-в та відомств України: Довідник. - К., 1996. - 512 с.

24. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Відп. ред. проф. Н.Р. Нижник - К.: Зи-дво УАДУ, 1997. - 448 с.

25. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 49 с.

26. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова - К.: Юрінком-Інтер, 1998.

27. Державні фінанси: теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі: Пер. з англ. - К.: Основи, 1998. - 42 с.

28. *Джарол Б. Мангейм, Ричард К. Рич.* Политология. Методы исследования: Пер. с англ. / Предисл. А.К. Соколова. - 1.: Изд-во "Весь мир", 1997. - 544 с.

29. *Ерошкин Н.П.* История государственных учреждений дореволюционной России: Учебн. пособие для студ. вузов. - М.: Высш. шк., 1983. - 352 с.
30. *Здіорук С.І., Парахонський Б.О., Валецький О.Л.* Стратегічні аспекти національно-культурної політики України. - К., 1995.
31. *Ивановский В.В.* Вопросы государственоведения, социологии и политики. - Казань, 1899. - 343 с.
32. *Карданская Н.Л.* Основы принятия управленческих решений: Учеб. пособие. - М.: Русская деловая лит-ра, 1998. - 288 с.
33. *Кокошин А.А.* Прогнозирование и политика: методология, организация и использование прогнозирования во внешней политике США. - М., 1975.
34. Коментар до Конституції України. - К.: Ін-т законодавства Верховної Ради.
35. Концепція Державної культурної політики України / основні положення // Культура і психологія. - 1995. - 21 січ. - С. 1-2.
36. Корпус вищих управлінських кадрів центральних органів державної влади: створення системи державної служби вищого рівня у країнах Центральної і Східної Європи. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 52 с.
37. *Кунц Г., О'Доннел С.* Управление. Системный и ситуационный анализ управленческих функций. - Т.2. - Ч.6. - М., 1981.
38. *Курашвили Б.П.* Методологические основы теории государственного управления // Общественные науки. - 1987. - № 3. - С. 23-31.
39. *Кухта Б., Теплоухова Н.* Політичні еліти і лідери. - 2-ге вид. - Львів: Кальварія, 1997.
40. *Куценко Ю.Ф.* Макроекономічна структура й структурна політика держави // Макроекономіка: Підруч. / За ред. А.Г. Савченка. - К., 1995. - С.142 - 157.
41. *Кучеренко О.* "Держава" і "політика" - органічний синтез чи постійне протистояння // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 2. - С. 286-291.

42. *Кучеренко О.* Суспільна детермінація державної політики // Зб. наук. праць УАДУ. - Вип. 1. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - С. 166-173.

43. *Кучеренко О., Лашко О.* Державна політика як соціально-економічне явище // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 1. - С.164-170.

44. *Кхол Й.* Эффективность управленческих решений: Пер. с чешск. - М.: Прогресс, 1975.

45. *Логунова М.І., Шахов В.А., Шевченко М.Ф.* Концептуальні засади теорії політики: Навч. посібник. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 160 с.

46. *Луговий В., Князєв В.* Державне управління як галузь професійної діяльності, академічної підготовки, наукових досліджень // Вісн. УАДУ. - 1997. - № 3/4. - С. 9-12.

47. *Майбутнє України: план для Президента* // Перспективні дослідження. - 1999. - № 9. - С. 5-21.

48. *Макиавеллі, Нікколо* Флорентійські хроніки; Державець / Пер. з іт. А.Перепада. - К.: Основи, 1998. - 492 с.

49. *Малиновський В.* Функція прийняття управлінських рішень // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 3. - С. 42-50.

50. *Мальцев В.А.* Современный тип государственного служащего (регионально-управленческий аспект): Дис... доктора социологических наук. - М., 1995. - 303 с.

51. *Нижник Н., Мосов С.* Механізм розроблення та ухвалення рішень у системі державного управління // Вісн. УАДУ. - 1998. - № 4. - С. 35-39.

52. *Нижник Н.Р., Машков О.А.* Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 160 с.

53. *Откіон П.* Устрій державних установ у ХХІ столітті: чому бюрократія залишиться в державному управлінні // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 1. - С. 5-18.

54. *Пал, Леслі А.* Аналіз державної політики: Пер. з англ. - І. Дзюб. - К.: Основи, 1999. - 422 с.

55. *Палеха Ю.* Методологічні основи культури управління // Освіта і управління. - 1997. - Т.1. - № 4.
56. *Панасюк А.Ю.* Управленческое общение. - М., 1990.
57. Питання відкритості влади. Посібник. - К.: Заповіт, 1997. - 88 с.
58. *Питерс Т., Голдстайн Б.* Информационная технология. - М., 1990.
59. *Пойченко А.М., Ребкало В.А., Хворостяний О.І.* Конфлікт у політичному житті сучасної України: теорія і технологія розвитку: навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 96 с.
60. Посібник з питань державної служби. - К.: Персонал, 1996. - 108 с.
61. *Райт Г.* Державне управління/ Пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. - К.: Основи, 1994. - 191 с.
62. *Ребкало В.* Державна політика і механізм її реалізації в Україні // Актуальні питання організації навчання і методики викладання в системі підвищення кваліфікації державних службовців. Мат. міжнар. конф.- К., 1998. - С. 47-54.
63. *Ребкало В.А., Бебик В.М., Пойченко А.М.* Практична політологія: навч. посібник. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - 140 с.
64. Рекомендації щодо методології аналізу політики // Перспективні дослідження. - 1999. - № 9. - С. 36-64.
65. Розвиток ефективності і професіоналізму у державній службі. - К.: Вид-во УАДУ, 2000. - 82 с.
66. *Смелзер Н.* Социология: Пер. с англ. - М.: Феникс, 1994. - 688 с.
67. *Сморгунов Л.В.* Сравнительная политология: Теория и методология измерения демократии. - С.Пб.: Изд-во С.Пб. унта, 1999. - 376 с.
68. *Соловьев А.И.* Особенности механизма принятия государственных решений в России // ПОЛИС. - 1998. - № 4. - С. 127-129.
69. Социальные технологии государственного управления: Учебн. пособие / Под ред. В.Н. Иванова. - М., 1995.
70. *Стігліц, Джозеф Е.* Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. - К.: Основи, 1998. - 854 с.

71. Сучасна політична філософія: Антологія: / Пер. з англ.- Упоряд. Я. Куліш. - К.: Основи, 1998. - 575 с.
72. Сучасні проблеми державного управління: дослідження, технології, методики / Наук. видання за заг. ред. В.М. Князева. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 204 с.
73. *Тертичка В.В.* Раціоналізм як державна політика максимальних соціальних вигод // Регіональні перспективи. - 1999. - № 2-3(5-6).
74. *Тертичка В.В.* Державна політика як об'єкт наукового аналізу // Вісник УАДУ. - 1999. - № 2. - С. 135-142.
75. *Тертичка В.В.* Інформаційно-аналітичне забезпечення державної політики // Вісник УАДУ. - 2000. - № 1. - С. 314-325.
76. *Тертичка В.В.* Теоретичні інструменти аналізу державної політики // Вісник УАДУ. - 1999. - № 3. - С. 166-172.
77. *Трегобчук В.* Державне управління в ринковій економіці // Віче. - 1997. - № 1. - С. 67-75.
78. *Удальцова М.В.* Социология управления: Учебное пособие. - М.: ИНФРА-М, Новосибирск: НГАЭиУ, 1998. - 144 с.
79. Українське державотворення: Невитребуваний потенціал: Словник-довідник / За ред. О.М. Мироненка. - К.: Либідь, 1997. - 560 с.
80. *Файоль А., Эмерсон Г., Тэйлор Ф., Форд Г.* Управление - это наука и искусство. - М., 1992.
81. *Філіпчук В.* Державна політика: спроба концептуального визнання // Зб. наук. праць УАДУ. - Вип. 1. - К.: Вид-во УАДУ, 1998. - С. 156-166.
82. *Форсей А. Юджин* Як канадці керують державою. - К.: Нац. демократичний Ін-т міжнар. відносин. - 48 с.
83. *Цветнов А.* Управление социально-политическими процессами. Технология избирательных кампаний, лоббирования, общественной деятельности. - М., 1995.
84. *Чичерин Б.Н.* Курс государственной науки: Политика. - Ч.3. - М., 1898.
85. *Шумпетер Й.А.* Капіталізм, соціалізм і демократія: Пер. з англ. - К.: Основи, 1995. - 528 с.

86. *Aldershot*, Hants Implementation in Public Policy.: Dartmouth Pub. Co.; Brookfield, Vt.: Gower Pub. Co., 1990. - 138 p.
87. *Anderson, James*. Cases in Public Policy in Canada. An Introduction. - 2nd ed. - 1993. - 296 p.
88. *Anderson, James E*. Public Policy-making. An introduction. - 2nd ed. - Houghton Mifflin Company, 1994. - 321p.
89. Applied Economics and Public Policy Cambridge, U.K.; New York: Cambridge University Press, 1998. - 296 p.
90. *Archer K., Gibbins R., Pal L*. Parameters of Power: Canada's political institutions. - 2nd ed.- International Thomson Publishing, 1999. - 615 p.
91. *Bardach, Eugene*. The Implementation Game: What Happens after P Bill Becomes Law. - Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977.
92. Border Crossings: the internationalization of Canadian public policy. - Toronto: Oxford University Press, 1996. - 301p.
93. *Brewer, Gary D*. Termination: Hard Choice - Harder Questions// Public Administration Review. - Vol. 38. - 4, July / August, 1978. -P.338-344.
94. Brooks, Stephen Public policy in Canada: an introduction.- 3rd ed. Toronto: Oxford University Press, 1998.-297p.
95. Browne, William Paul, Groups, interests, and U.S. public policy Washington, D.C.: Georgetown University Press, 1998. - 276 p.
96. *Buchholz, Rogene A*. Essentials of Public Policy for Management.- Prentice hall, INC. - 1985. - 276 p.
97. *Campbell, Robert Malcolm*. The Real Worlds of Canadian Politics: cases in process and policy Peterborough, Ont. : Broadview Press, 1989. - 405 p.
98. Canada. Privy Council Office. Decision-making Processes and Central Agencies in Canada: Federal, Provincial and Territorial Practices. Ottawa : Privy Council Office, 1998.-155 p.
99. Canadian Public Policy: Globalization and Political Parties/ Toronto, Ont.: Copp Clark, 1996. - 314p.
100. Castles, Francis Geoffrey. Comparative Public Policy: Patterns of Post-war Transformation Cheltenham; Northampton, Mass.: Edward Elgar Publ., 1998.-352 p.

101. *Chandler, Marsha A., Chandler, William M.* Public Policy and Provincial Politics.-McGraw-Hill Ryerson Limited, 1979. - 325 p.

102. *Chatham N.J.* Public Policy: issues, analysis, and ideology. - Chatman House, 1982. - 319 p.

103. *Choice and Public Policy: the Limits to Welfare Markets* Houndmills: Macmillan; New York: St. Martin's Press, in association with Economic Beliefs and Behaviour, 1998.-258 p.

104. *Christie, Keith H.* (Keith Hutton) Globalization and Public Policy in Canada: in Search of a Paradigm. Ottawa: Dept. of Foreign Affairs & International Trade, 1993. - 70 p.

105. *Cochran, Clarke E., Mayer, Lawrence C., Carr, T.R., Cayer, Joseph N.* American Public Policy. An Introduction. - 4th ed. - St. Martin's Press, 1993. - 492 p.

106. Conference on Statistics, Science and Public Policy Statistics, science and public policy III : science and the public trust; proceedings of the Conference on ... Kingston, Ont.: Queen's University, 1999. - 165 p.

106a. *Conway, M.* Margaret (Mary Margaret), Women & Public Policy: a Revolution in Progress. - 2nd ed. - Washington, D.C.: CQ Press, 1999.-216 p.

107. *Democracy, Social Values, and Public Policy* Westport. - CT: Praeger, 1998.-201p.

108. *Dery, David.* Problem Definition in Policy Analysis. - Lawrence University Press of Kansas, 1984.

109. *Digital Democracy: Policy and Politics in the Wired World* Toronto, Ont.: Oxford University Press, 1998.-237 p.

110. *Doern, Bruce G., Aucoin, Peter.* The Structures of Policy-making in Canada-Macmillan of Canada, 1971. - 294 p.

111. *Dunleavy, Patrick.* Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science. - New York: Harvester Wheatsheaf, 1991. - 286 p.

112. *Dunn, William N.* Public Policy Analysis: an Introduction. - 2nd ed. Englewood Cliffs. N.J., Prentice Hall. - 1994. - 480 p.

113. *Dye, Thomas R. Understanding Public Policy.* - 7-ed. - Prentice Hall, Inc, 1992. - 384 p.
114. *Dye, Thomas R. Politics, Economics, and the Public.* - Chicago: Rand McNally, 1996.
115. *Dye, Thomas R. Policy Analysis: What Government Do, Why they do it, and what difference it makes.* - The University of Alabama Press, 1983. - 122 p.
116. *Edward III, George C., Sharkansky Ira The Policy Predicament. Making and Implementing Public policy.* - W.H. Freeman and Company, 1978. - 336 p.
117. *Ethnicity, Politics, and Public Policy: case studies in Canadian diversity.*-Toronto University of Toronto Press. - 1999. - 289 p.
118. *Formaini, Robert The Muth of Scientific Public Policy.* - Transaction Publishers. - 1990. - 129 p.
119. *Foyle, Douglas C. Counting the Public in: Presidents, Public Opinion, and Foreign Policy.* New York: Columbia University Press, 1999. - 379 p.
120. *Frankel, Paul, Ellen, Russo, Jr. Philip A. Public Policy Issues, Analysing and Ideology.*-Chatham House Publishers, Inc. - 1982. - 319 p.
121. *Frohock, Fred M. Public Policy.* - Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1979. - 1v.
122. *Globalization and Public Policy Cheltenham.* - UK; Brookfield, US: Edward Elgar, 1996. - 209 p.
123. *Gordon, Smith, B. Public Policy and Administration in the Soviet Union.*-N.Y.praeger,1980. - 225 p.
124. *Guy, Peters B. American Public Policy: Promise and Performance.* - 3-ed. - New Jersey, 1993. - 391 p.
125. *Handbook of public administration.* - 2nd ed. - New York: Marcel Dekkar, 1998. - 1246 p.
126. *Hank C. Jenkins-Smith Democratic Politics and Policy Analysis.* - Pacific Grove, California: Brooks / Cole Publishing Company, 1990.

127. *Hansen, Susan B.* Public Policy Analysis: Some Developments and Current Problems// Policy Studies Journal. - Vol. 12. - 1983. - Sept. - P. 14-42.
128. *Hill, Michael.* The Policy Process. A reader.- Harvester.- 1993. - 422 p.
129. How Ottawa Spend 1999-2000. Shape Shifting: Canadian Governance Toward the 21st Century./Edited by Leslie A. Pal.-Oxford University Press, 1998. - 384 p.
130. Institute for Research on Public Policy. Beyond the Impasse Toward reconciliation Ottawa, Ont., Institute for Research on Public Policy, 1998. - 446 p.
131. *Jackson, Robert J., Jackson, Doreen* Comparative Government An Introduction to Political Science.-2-ed.-Prentice Hall Allyn and Bacon Canada, 1997.
132. *Jenkins-Smith, Hank C.* Democratic Politics and Policy Analysis.- Pacific Grove, California: Brooks / Cole Publishing Company, 1990. - 248 p.
133. *John, Peter.* Analysing Public Policy Washington, D.C.: Leicester University Press, 1998.-227 p.
134. *John, Robey, S.* Public Policy analysing: an annotated bibliography. - New-York, Garland, 1984. - 195 p.
135. *Jones, Charles, O.* An Introduction to the Study of Public Policy.-2-ed.-California:Brooks Cole Publishing,1977.
136. *Kakar, Suman,* Domestic Abuse: Public Policy. Criminal Justice Approaches Towards Child, Spousal, and Elderly Abuse San Francisco: Austin & Winfield, 1998.-526 p.
137. *Kelman, Steven.* Making Public Policy. A Hopeful View of American Government.-basic Books, 1987. - 332 p.
138. *Kernaghan, Kennet, Siegel, David.* Public Administration in Canada. A text.-3-ed.-Nelson Canada, 1995. - P. 129-154.
139. *Koenig, Iovis W.* An Introduction to Public Policy. - Prentice-Hall. - 1986. - 367 p.
140. *Leichter, Howard M., Rodgers Jr. R. Harrell* American Public Policy in a Comparative Context.-McGraw-Hill Book Company. - 1984. - 308 p.

141. *Linowes, David F.* Creating Public Policy: the Chairman's Memoirs of Four Presidential Commissions Westport, Conn.: Praeger, 1998. - 232 p.
142. *Melo-Martin, Inmaculada de* Making Babies: Biomedical Technologies, Reproductive Ethics, and Public Policy Dordrecht; Boston: Kluwer Academic, 1998. - 199 p.
143. *Melstner, Arnold* Political Feasibility and Political Analysis// *Public Administration Review*. - Vol. 32. - 6.- November/December, 1972. - P. 859-567.
144. *Mettler, Suzanne* Dividing citizens: gender and federalism in New Deal public policy Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998. - 239 p.
145. *Milles, Rufus E., Jr.* The Origin and Meaning of Miles Law// *Public Administration Review*.-Vol.38.-5.- September? October, 1978. - P. 399-403.
146. *Murin, William J.* Public Policy: a guide to information sources. Detroit, Gale Research, 1981. - 283 p.
147. *Nachmias, David* public Policy Analysis: An Introduction. - Prentice-Hall, INC., Englewood Cliffs, N.J., 1981. - 388 p.
148. *Nagel, Stuart S.* Contemporary public Policy Analysis.- University of Alabama Press. - 1984. - 174 p.
149. *Nakamuva, Robert and Smallwood, Frank* The Policy Implementation. - New York: St. Martin's, 1980. - P. 12-18.
150. *Neiman, Max and Stambough, Stephen J.* Rational Choice Theory and the Evaluation of Public Policy// *Policy Studies Journal*. - 1998. - Vol. 26. -3. - P. 449-465.
151. *Pal, Leslie A.* Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times. - ITP Nelson, 1997. - 312 p.
152. *Pal, Leslie A.* Interests of State: the Politics of Language, Multiculturalism and Feminism in Canada Kingston; Montreal: McGill-Queen's University Press, 1993. - 330 p.
153. *Pal, Leslie Alexander.* Public policy analysis: an introduction 2nd ed. Scarborough, On.: Nelson Canada, 1992. - 303 p.
154. *Pal, Leslie A.* Beyond Policy Analysis: Public Issue Management in Turbulent Times. - ITP Nelson, 1997. - 312 p.

155. Pal, Leslie Alexander, *State, Class, and Bureaucracy: Canadian unemployment insurance and public policy* Kingston: McGill Queen's University Press, 1988.-218 p.

156. Pal, Leslie Alexander, *Scholarship and politics in the later writings of Harold Innis*. Kingston, Ont., 1976.-183 leaves.

157. *Poliny, Valiant R.W.* A Public Policy Analysis of the Emerging Victims Right Movement. - San Francisco, Calif Austin & Winfield, 1994. - 726 p.

158. *Portney, Kent E.* Approaching Public Policy Analysis.- Prentice-Hall, 1986. - 238 p.

159. *Pressmsn, Jeffrey L., Wildavsky, Aaron* Implementation. - Berkley: University of California Press, 1973.

160. *Public Policy and Economic Institutions*. Greenwich, Conn, JAIPress, 1991. - 408 p.

161. *Public Policy Implementation*. Greenwich, Conn, JAIPress, 1984. - 372 p.

162. *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration* Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 1998. - 247 p.

163. *Public Policy Papers (Institute for East-West Security Studies)* Heading used *Public Policy: Problems and Paradoxes*. Emy, Hugh V. Melbourne, Macmillan. - 1976. - 1v.

164. *Public Service and Democracy: Ethical Imperatives for the 21st Century*. Gawthrop, Louis C. - New York, Chatham House Publishers, 1998.-178 p.

165. *Quade E.S.* Analysis for Public decisions. - 3th ed. - North-Holland, 1989. - 409 p.

166. *Reinicke, Wolfgang H.* Global Public Policy: Governing Without Government? - Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1998. - 307 p.

167. *Ripley, Randall B.* Congress, the Bureaucracy, and Public Policy. Rev. ed. Homewood, ill.: Dorsey Press; Georgetown, Ont. Irwin Dorsey, 1980. - 250 p.

168. *Ritchie, Ronald S.* An Institute for Research on Public Policy. A study and recommendation. - Toronto, 1969. - 95 p.

169. *Robey, John S.* Public Policy Analysis. - New York, Garland, 1984. - 195 p.
170. *Rourke, Francis Edward*, Bureaucracy, Politics, and Public Policy. - 3rd ed. Boston: Little, Brown, 1984. - 244 p.
171. *Sabatier, Paul, A.* Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis // *Journal of Public policy*. - 1986. - Vol. 6. -1. - P. 21-48.
172. *Sampson, Charles.* Values, Bureaucracy, and Public Policy Lanham, MD: University Press of America, 1983. - 223 p.
173. *Schultz, Richard J.* (Richard John) Federalism, Bureaucracy and Public Policy: the politics of highway transport regulation. <Toronto>: Institute of Public Administration of Canada; Montreal: McGill-Queen's University Press, 1980. - 228 p.
174. *Stokes, Donald E.* Political and Organizational Analysis in the Policy Curriculum // *Journal of Policy Analysis and Management*. - 1986. - Vol. 6. - 1. - P. 45-55.
175. *The New Deal and Public Policy* 1st ed. New York: St. Martin's Press, 1998. - 293 p.
176. *Understanding Telecommunications and Public Policy: a Guide for Libraries* Halifax, N.S.: Dalhousie University, School of Library and Information Studies, 1998. - 144 p.
177. *Weiss, Carol H.* Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think. -SAGE Publications, 1992. - 290 p.
178. *Wildavsky, Aaron* Policy Analysis is What Information System Are Not// Working Paper 53, Graduate School of Public Policy. -University of California, Berkley, 1976.
179. *Wildavsky, Aaron.* The Self-Evaluation Organization// *Public Administration Review*. -Vol. 32. -5. - 1972. - September, October.
180. *Wilson, V. Seymour* (Vincent Seymour) Canadian Public Policy and Administration: Theory and Environment. Toronto; New York: McGraw-Hill Ryerson, 1981. - 442 p.
181. *Woll, Peter* Public Policy. - Cambridge, mass, Winthrop, 1974. - IV.
182. *Women and Public Policy: the Shifting Boundaries Between the Public and Private Spheres* Aldershot; Brookfield: Ashgate, 1999.

183. *Wright, James D.* Beside the Golden Door: Policy, Politics, and the Homeless New York: Aldine de Gruyter, 1998. – 238 p.

184. *Браун М. Пол.* Посібник з аналізу державної політики: Пер. з англ.- К.: Основи, 2000. - 243 с.

185. *Тертичка В.* Корпоративна культура і проблеми впровадження державно-політичних рішень // Вісн. УАДУ. - 2000. - № 2.

186. *Матійчик Я.* Деякі аспекти проблеми бюрократизації, управлінської й політичної культури в контексті національної безпеки України // Вісн. УАДУ. - 1999. - № 2. - С. 164-176.

Моніторинг та оцінка ефективності державної політики (власне український та західний досвід)

I. Поняття та зміст моніторингу державної політики.
Об'єкт моніторингу державної політики та її оцінка.

II. Вітчизняний та іноземний досвід вивчення політичних процесів.

III. Система політичного управління та її ефективність.

IV. Джерело державного авторитету як важливий чинник ефективності державної політики.

V. Регіон як об'єкт моніторингового аналізу. Проблеми оцінки ефективності державної політики в Україні через призму моніторингу.

Характерною ознакою сучасного державотворчого процесу в Україні є політизація всіх сторін життя нашого суспільства. Питання про рівень політизації суспільного життя і суспільної свідомості в Україні сьогодні визначені досить виразно: вони набрали характеру основного соціального руху за радикальні перетворення, насамперед за допомогою політики, політичної організації, політичної діяльності, політичного менталітету. Факт загального підвищення політизації українського суспільства став незаперечним, загальноукраїнська стратегія кардинальних реформ змінила роль політики у розбудові України на державу демократичних норм і принципів - до чого ми усі прагнемо.

Сьогодні саме поняття "державна політика", оцінка її ефективності повинні пояснюватися в нашій науковій, українській інтерпретації, бо "державність", "політика" для українства завжди були метою соціально-політичних спрямувань, 350-річного національно-визвольного руху українського народу, умовою національного порятунку. Тому політична діяльність виступає

як адекватний гарант здорового руху до прогресу, до майбутнього громадянського суспільства з одного боку, а з другого - ми повинні давати оцінку державній політиці.

Виходячи з того, що маємо на сьогодні, слід зауважити, що є потреба в розважній, демократичній політиці, є тривога за ефективність державної політики.

Проблеми удосконалення державної політики. Які ж вони?

Такими проблемами на сьогодні в Україні є:

- недовіра народу до інституту влади, що загрожує нинішній стабілізації (нездатність забезпечити умови для гідного існування більшості своїх громадян);

- спостерігається безвідповідальність в системі державного управління, яка руйнує надії людей на покращення ситуації;

- нездатність держави забезпечити ідеологію суспільства на етапі трансформування створення інтегративної ідеології, що привело до бездуховності та аморальності, які панують сьогодні в нашій державі і стали джерелом тотального почуття приреченості;

- панування формальної демократії в рамках управління гоцо.

Щоб глибше усвідомити все це, подумаємо разом над георією, реальністю і пошуком шляху виходу на кращий рівень. Це під стать молодим управлінцям і це повинно стати їх потребою в реалізації своїх задумів у побудові української держави.

Поняття та зміст моніторингу державної політики

Моніторинг (англ. monitor 1) наставляти, радити; 2) контролювати, перевіряти): 1) збирання інформації засобами масової комунікації; 2) спостереження, застерігання та прогноз негативних чи позитивних процесів, явищ в суспільному бутті.

У демократичних країнах світу надзвичайно важливою є проблема вивчення зворотного зв'язку при вивченні тих, чи інших політичних процесів, особливої зацікавленості у політиків, аналітиків, вчених посідають проблеми ефективності політичних дій, рішень. Контролюють і прогнозують політичні проце-

си різними методами, однак найбільш часто - шляхом моніторингу.

У країнах Заходу, особливо англомовних, політичні проблеми завжди складали стрижневу основу для спостереження, контролю та дій. Тому там досить поширений політичний моніторинг.

Моніторинг політичний (англ. monitoring political - контролювання політичної сфери) - відслідковування, оцінка стану і прогноз політичних процесів, подій у зв'язку з діяльністю політичних сил, партій, рухів; зіставлення результатів постійних спостережень для отримання обґрунтованих уявлень про стан, протікання і тенденції розвитку їх та політичної поведінки. Таке спостереження ставить своєю метою відповідність тих чи інших процесів першочерговим замислам, передбаченням, бажаним результатам тощо.

Проведення моніторингу в державній політиці дозволяє своєчасно вносити корекцію в політичні технології, відкидати застаріле і вносити нове, що сприятиме ефективності політики в державних інститутах та в суспільстві і світі в цілому. Особливі ставки роблять дослідники на державну політику й стан у державі. Чому саме?

Держава - базовий інститут політичної системи і політичної організації суспільства, який створюється для налагодження життєдіяльності суспільства в цілому і здійснення політичної влади, безпеки нації, задоволення потреб через мудродієву політику в ній. Що ж слід розуміти під поняттям "політика"? Згадаймо основну її суть.

Політика (від грец. politika - мистецтво управління державою) - організаційна, регулятивна і контрольна сфера суспільства, в межах якої здійснюється соціальна діяльність, спрямована, головним чином, на досягнення, утримання й реалізацію влади індивідами й соціальними групами задля здійснення потреб, які необхідні для життя людей.

Чим же зумовлена всеохоплююча роль політики? Всеохоплююча роль політики зумовлена такими властивостями, як:

- універсальність, здатність впливати на всі елементи і феномени суспільного буття: події, стосунки різного рівня (від особистісних, партійних до міждержавних);

- інклюзивність, тобто здатністю проникнення у різні суспільні сфери;

- атрибутивністю - можливістю сполучення з неполітичними стосунками, явищами сучасного суспільства.

Візьмемо, наприклад, проблеми практики моніторингу політики держави, пов'язаної з національною безпекою. У науково-політичному плані категорія "національної безпеки" - нове поняття, у вузькому розумінні в нього вкладали захист території. Більш широке розуміння національної безпеки включає гарантії і захист добробуту та забезпечення розквіту держави і її громадян. Далекоглядні політики з метою безконфліктності усвідомили, що найефективнішим засобом буде профілактика проблемних ситуацій, бо якщо матимуть місце локальні проблеми, що можуть перетворитися у конфліктогени і призвести до конфліктів, то припускаються різні варіанти подолання проблем, якщо за допомогою моніторингу вдалося їх відстежити.

Завданням моніторингу політики - відстеження і аналіз змін у стані складності в розвитку того чи іншого політичного процесу, щоб не було політичних конфліктів у державі і між державами.

Основна мета політичного моніторингу - оперативний контроль за ходом соціальних процесів, виявлення змін, оцінка відповідності їх у запланованому напрямі розвитку, визначення змін, якісних і кількісних характеристик, умов, цілей і т. ін.

Періодичність моніторингових вимірів залежить від характеру політичного явища, яке досліджуємо, та системи державної політики.

Моніторинг може бути одним із каналів зворотного зв'язку в механізмі саморегуляції процесів державної політики в системі суспільного зв'язку.

Об'єкти моніторингу державної політики

Об'єктами моніторингу державної політики виступають усі сфери життєдіяльності суспільства, в яких, у тій чи іншій мірі, досягає політичний вплив, дія, ефект.

Важливо в процесі моніторингового дослідження звертати увагу на критерії ефективності моніторингу. Ними є: об'єктивність, науковість, актуальність, правова відповідність, професіоналізм тощо.

Досить важливо для нас в процесі адміністративної реформи дати оцінку ефективності державної політики. У англійській мові є два слова для розуміння політики: "politiccy" - реальна політика держави ухвалення законів і "politics" - політична боротьба. Аналіз засобів масової інформації показує, що в нашій країні політичний процес все більшою мірою зводиться до "politics", а не до "politiccy". Міжкланові й міжпартійні "розбірки", незгода між депутатами у Верховній Раді, все ще переважають над державницьким підходом до розв'язання соціально-економічних і політико-ідеологічних проблем. А між тим проблеми даються взнаки. За результатами соціологічних досліджень, орієнтація суспільно-політичної думки щодо майбутнього України розподіляється таким чином: 16% респондентів вважають, що Україна прямує до капіталізму західного типу; 5% - до оновленого соціалізму; 21% - до звичайного демократичного суспільства; а 58% досі не визначилися. Отже, образ нашого майбутнього остаточно не сформувався у громадській думці й проблема національного консенсусу щодо ідеології суспільного поступу залишається вкрай актуальною; вона повинна бути інтегративною, але її поки що немає. Однак "більшість" у Верховній Раді взяла старт, на неї надія народу України.

Багато залежить від того, чи зрозуміють наші підприємницькі компанії, як це сталося у повоєнній Японії, що починати слід не із запитання "Що добре для бізнесу?", а з запитання "Що є добрим для України?". Інакше кажучи, чи навчаться наші бізнесмени, управлінська еліта мислити політичними категорі-

ями. Виходить, що уроки історії більшістю наших політиків і бізнесових кіл з так званих “нових українців” ще не засвоєні як слід. До цього вони слабо враховують і сьогодення, і не думають про прогнози розвитку суспільства. Саме “японського патріотизму” українській політико-управлінській еліті не вистачає, за винятком одиниць, але про патріотизм та професіоналізм наша виконавча влада відкрито заявила в особі прем'єр-міністра України В.А. Ющенка.

Місце журналіста і засобів масової інформації в констатації результатів моніторингу державної політики і політика взагалі

Політика - справа складна. Дуже важлива роль засобів масової інформації, журналістів, соціологів та гуманітарних наук в аналізі політичних процесів та дій політиків. Адекватне уявлення про стан суспільства, вплив політики на нього, а також політиків має бути зробленим журналістами. Журналісти, соціологи, політичні консультанти - “санітари-прибиральники в “авгієвих стайнях” влади”, тому що, коли влада перероджується, “політичні нечистоти” починають стікати в суспільство, що і отруєє всю суспільну атмосферу [7, с.38]. Журналісти повинні слідкувати за пульсом життєдіяльності суспільства, і політиків зокрема.

Україна - одна з перших серед країн СНД та Східної Європи держава, в якій, починаючи з 1992 р., прийнято пакет законів про засоби масової інформації, а саме: “Про інформацію”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про телебачення та радіомовлення”, “Про рекламу” та ін.

Пов'язуючи процес оцінки ефективності державної політики з роботою соціологів та журналістів найкращою формою подачі матеріалу політичного моніторингу є підготовка спеціальних прес-релізів, що вміщують інформацію по одній із проблем державної політики, що є досить цікавою для масових аудиторій та актуальною на даний час.

Найчастіше державні урядовці, політики, соціологи повинні пам'ятати, що даючи інформацію, слід врахувати вимоги до прес-релізу:

- 1) короткість (до двох сторінок текст, що включає опис дослідження, представлення отриманих даних, висновки і коментарі);
- 2) популярність викладу (відсутність вузькоспеціальної термінології та статистичних викладок);
- 3) актуальність (зв'язок результатів дослідження з інтересами масової аудиторії) тощо.

У прес-релізі щодо аналізу стану державної політики по радіо слід врахувати, що на радіо не люблять довгих фраз, тому бажано викладати тільки факти. Заінтригувати публіку з першого абзацу. Радіоканал має багато плюсів (багато слухачів, вони мають можливість працювати, слухати), хоча ця аудиторія не є цілеспрямованою, проте радіоохоплення широкопросторове, тим більше зараз, коли кількість людей, читаючих газети зменшилась, особливо в сільській місцевості, бо немає коштів на підписку періодики.

Молодіжна політика в системі політичного моніторингу

Молодіжна політика в Україні є стрижневою основою її майбутнього. Нинішній період розвитку українського суспільства потребує серйозно продуманої молодіжної політики. Загальноприйнято, що досягає успіху та політика, яка зрозуміла і усвідомлена молоддю як самою динамічною групою населення будь-якої країни. Тому, на думку автора, досить актуальним видається вивчення нашого історичного та сучасного досвіду країн світу молодіжної політики.

У найбільш узагальненому вигляді досвід сучасної молодіжної політики розвинутих націй може бути представлений через молодіжні програми ООН, вони, зокрема, направлені на те, щоб розробляти і проводити в життя новаторські заходи і програми в рамках національних планів розвитку, особливо у галузях освіти і підготовки кадрів, зайнятості, житлового будівництва, збереження навколишнього середовища, охорони здоров'я та соціального обслуговування відповідно до досвіду, умов та пріоритетів кожної держави, зокрема України.

Модель шведської нації характеризується достатньо активним втручанням держави до проблем молоді. Соціальні про-

блеми молоді вирішує так звана Соціальна Рада, що створюється у кожній комуні. У Швеції існує певна система заходів соціальної допомоги, яку надає держава стосовно навчання молоді, набуття кваліфікації, праці, побуту, дозвілля.

Модель США і Канади характеризується політикою першочергової турботи про соціально-незахищені і “неблагополучні” групи молоді. З метою надання соціальної допомоги молоді у США була створена мережа молодіжних соціальних агентств. У Канаді досить цікавими є програми для молоді. В Україні канадське посольство сприяє студентській молоді, яка виявила себе в навчанні. Такий центр створено в Івано-Франківську.

Молодіжна політика у Фінляндії є самостійним напрямом у діяльності держави і політичних партій. Центральним органом, який координує розвиток молодіжної політики в республіці є Державна Рада з питань молоді Фінляндії. За даними соціологічних опитувань, в останні роки близько 70 - 80% молодих людей висловлюють своє задоволення існуючою соціально-економічною політикою у своїй країні.

У цілому у ряді зарубіжних країн накопичено багатий досвід формування і реалізації молодіжної політики, характерною особливістю якої є те, що держава, її органи займаються вирішенням актуальних проблем молоді у соціально-економічній, культурно-освітній сфері та у підтримці молодіжного руху.

На сьогодні інститут соціології НА України вивчає громадську думку з проблем молодіжної політики, яку уряд України враховує у своїй практичній роботі.

Вітчизняний досвід вивчення політичних процесів

У системі політичного моніторингу важливим є вивчення вітчизняного досвіду політичних процесів шляхом політичного аналізу. На цьому етапі важливо при вивченні політичних процесів використовувати системний підхід.

Системний підхід - комплексне вивчення об'єкту, як єдиного цілого з позицій системного аналізу. Системний підхід означає облік усіх взаємозв'язків, вивчення окремих структурних частин, виявлення ролі кожної із них у загальному процесі функ-

ціонування системи і, навпаки, виявлення впливу системи в цілому на окремі її елементи через системний аналіз.

Системний аналіз - сукупність методів та засобів, що дозволяють досліджувати властивості та структуру об'єкту в цілому, уявивши його як систему, підготувати і обґрунтувати управлінське рішення щодо тої чи іншої політичної дії.

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

В Україні, як і в країнах центрально-східної Європи та колишнього СРСР, йде пошук демократичних шляхів державотворення через призму правового забезпечення. Нові державно-управлінські відносини політики починають входити в життя поступово, набираючи форми і змісту, що відповідають історичним, національно-культурним особливостям українського народу. З метою прискорення формування демократичних чинників державної політики України через призму організаційно-правового забезпечення.

Організаційно-правове забезпечення впровадження державної політики повинні підкріплюватися правовими гарантіями - юридичними механізмами, що мають бути закладені в нормах права. Люди можуть у різні способи сприймати, осмислювати світ політики, своє власне політичне буття. Першим учителем політики для людей є саме життя, повсякденна практика суспільної взаємодії, організатором і утверджувачем якої виступає держава через свою політику як всередині країни, так і на міжнародній арені. Держава - багатofункціональна система, що представляє собою цілий арсенал інститутів, регулюючих відносин між громадянами, організаціями та державними структурами. Вона може виступати:

- як форма суспільства з певною політикою глобального характеру;
- як форма об'єднання людей на певній території;

- як форма об'єднання людей через громадянство;
- як виразник або представник загальних інтересів і цілей;
- як виразник загальної волі народу;
- як апарат легітимності, апарат примусу;
- як форма самоврядування в суспільстві;
- як суб'єкт світового співтовариства.

У кожному з перерахованих феноменів проявляється державна політика, і всі ці сфери бажано вивчати та осмислювати. Істотність політики нової української державності певною мірою закріплена і відображається у Конституції України. Перехідний період розвитку українського суспільства потребує інтеграційної, стабілізаційної, регулятивної, мобілізаційної, пошуково-творчої політики, яка відповідала б потребам державотворення демократичного типу.

Конституція України проголошує її основні засади: “Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава”. Своєю політикою та державотворчістю вона стає гарантом законності, свободи і спокою, впевненості та захисту прав людини.

Громадська думка і влада в системі державної політики як механізм взаємодії

Громадська думка - один з проявів масової суспільно-політичної свідомості, що відображає ставлення народу чи певної його частини до влади. Підвищена увага до громадської думки є надійним свідченням розвитку демократичних традицій у суспільстві.

Суверенітет громадської думки є показником демократичності політики. За сучасних оцінок громадська думка - це також і технологічні принципи політичного процесу, і важіль практичної політики, та умова її соціальної конструктивності. Громадська думка в сучасних умовах може виконувати в політичному процесі держави наступні функції: інформаційну, агітуючу, контрольну, директивну, консультуючу, прогноуючу тощо. Важливо, щоб вона стала критерієм ефективності політики і влади, їх сутності.

Якщо, наприклад, таке співвідношення побутує у політології, що політики живуть майбутніми виборами, державні діячі - майбутнім нації і держави, то це не є резонансом ділової ефективності ні політики, ні державних діячів.

Громадську думку змушені враховувати усі гілки влади. Громадська думка важлива тому, що це особливий стан масової свідомості, стан, що відбиває суспільне життя: це почуття людей, настрої, судження, ідеї, погляди та інші вияви соціальних ставлень до соціально значимих політичних цінностей різних спільностей, аж до нації включно. Ось чому громадську думку всі змушені враховувати, бо вона і є "vox populi" і "vox dei". Одні її бояться, інші - поважають, одні враховують, інші нехтують. Так було завжди і так є, але громадська думка - компас політики і політиків. Демократія є там, де інститут громадської думки визнається і цінується. Демократія та громадська думка можливі як вияв людської самосвідомості та гідності тільки в тому суспільстві, де людина є пріоритетною цінністю державної політики.

З метою визначення інтересу населення до політики досить цікавим є зріз політичної орієнтації населення України. За даними опитувань УЦЕПД (лютий 2000 р.) 18,5% громадян визначили свої політичні погляди як ліві; 29,9% вважають себе центристами; 16,8% відносять себе до категорії правих, а 34,8% не визначили своєї позиції.

Чи загрожують Україні масові акції протесту?

За нинішніх умов проведення довгоочікуваних реформ неминуче призведе до вживання непопулярних заходів, які будуть негативно сприйматися значною частиною населення (відміна певних пільг, підвищення до 100% оплати за житло і комунальні послуги, зростання цін на транспорт тощо). Певною буде на це реакція населення. На запитання "Чому ви не брали участі в активних політичних діях?" 39,3% респондентів заявили, що вони не вважають "такі заходи дієвими, тому що влада все одно їх ігнорує"; 8,2% заявили, що їх стримує "інертність оточення"; 14,2% - "відсутність лідера" [2, с.13, 14].

Служба Українського центру економічних і політичних досліджень у період з 25 січня по 5 лютого 2000 р. провела опитування серед 2010 громадян дорослого населення в усіх регіонах України щодо вимог громадян до влади. 98,1% хочуть її бачити відповідальною, 97,6% - демократичною, 96,7% - компетентною, 82% - передбачуваною населення.

Щодо Верховної Ради України, то аналіз даних свідчить, що вона найменшою мірою, порівняно з іншими структурами, відповідає ідеальному образу органу державної влади. Лише 3,8% громадян вважають, що роботі українського парламенту притаманна "відповідальність", 6,1% - "чесність", 11,3% - "компетентність", 9% - "передбачуваність", 15,9% - "демократичність". Водночас більше половини (59,9%) опитаних вважають український парламент "корумпованим" - це рекордний показник порівняно з іншими державними органами. Лише 17% опитаних громадян переконані, що Верховній Раді притаманна "прозорість дій". Кожний шостий наголошує на "авторитарності" як характерній рисі діяльності парламенту. Серед причин такого стану є: затримка з прийняттям важливих законів, низька ефективність роботи парламентських комітетів, використання трибун Верховної Ради для пропаганди партійних (замість копійки законодавчої роботи), неприховане лобіювання народними депутатами своїх власних бізнесових інтересів, розкол парламенту на "більшовиків" і "меншовиків".

Фальсифікація громадської думки - це соціально небезпечне явище, яке може привести до конфлікту, хибних управлінських рішень, гальмування реформ. Громадська думка - це дзеркало суспільного поштовху, дій, наслідку, перспектив розвитку прогресу.

Буває і так: коли політикам, які при владі або в опозиції, не подобається стиль соціологів, вони диктують: "Викиньте це питання з анкети, ви впливаєте на людей таким питанням, і у них в неправильно сформується думка та оцінка їх діяльності, народом". Проте, інтерпретацію можна дати різну, але сфальсифікувати первинні дані складніше, ніж кому здається; фахові соціологи на підтасовку не йдуть, бо є певна "фахова етика", пору-

шення якої перетворює фахівця на шахрая, тому скоріше може йти мова про фабрикацію досліджень, яких не існує. Тому соціологи частіше констатують: “маємо, що маємо”.

Інколи від соціолога вимагають прямих управлінсько-політичних рішень. Для цього є політичні консультанти, оскільки політика є фахова діяльність, а політики є інструментом прийняття рішень, пов'язаних з управлінням державою та впровадження державної політики. Іноді трапляються інші помилки, а саме: дуже часто виражена однією цифрою думка, представлена в масовій свідомості, інтерпретується як деякий абсолютний вимір громадської думки. Наприклад, якщо людина говорить, що ніколи не голосуватиме за певного кандидата, це ще не означає, що вона ніколи за нього не проголосує. У соціологів є вимір – “тенденція”, коли зроблено кілька вимірів, тоді – так, а коли лише роздуми, тоді – ні.

Наступна характерна риса сприйняття політиками громадської думки – є однозначність. У соціальній психології це називають – “гала-ефект”, або ефект чорно-білого сприйняття – громадська думка або на моєму боці, або на боці мого супротивника. Пам'ятаймо, у нестабільному перехідному суспільстві немає однозначної громадської думки, немає однозначної індивідуальної думки – думка амбівалентна, подвійна.

Існує емоційна вибірковість сприйняття політиками соціологічної інформації. Якщо політик бачить, що його рейтинг знижується, то емоційно він це сприймає як випад особисто проти нього. Найчастіше це пов'язано з рейтингом. Підвищена емоційність (специфіка багатьох сторін: характер, темперамент, стан та ін.). Це природний стан людини. Люди, які представляють державну політику, повинні це усвідомлювати та враховувати.

Тенденційність сприйняття – це навмисне, цілеспрямоване спотворення інформації, або несвідомо осмислене. Наприклад: “Я був у себе в окрузі (депутати до цього часу часто апелюють), зустрічався з людьми і знаю думку народу”. По-перше, щоб знати думку, потрібно зустрічатися не лише з добровольцями, а з ре-

тельно відібраною групою людей; по-друге, навіть відібраних на весь народ не слід розповсюджувати, бо це не референдум. Ось такі тонкощі при вивченні та інтерпретації громадської думки соціолог повинен враховувати, а політики повинні про це бути поінформовані. Досить важливо враховувати в процесі моніторингового відстеження формування громадської думки про нашу державну політику представниками інших держав.

Візьмемо для прикладу США та Україну. Взаємозв'язок державної політики і громадської думки щодо України в США (досвід).

Досить природнім у цьому плані є зміни у ставленні США до України. У 1992-1993 рр. США були досить різко налаштовані щодо України. Американцям важко було погодитися з самою ідеєю існування незалежної України. У 1995 р. думка змінилася - держсекретар США Уоррен Крістофор заявив, що немає країни, ближчої до Америки, ніж Україна. Як це сталося?

Змогла українська діаспора в Америці провести велику роботу. Велика наснага політиків, вчених, спортсменів, культурних діячів і прагнення до демократичних реформ змінили громадську думку про Україну. Громадська думка пройшла певні випробування через мирну політику уряду. Так, політики США (Генрі Кісінджер, Збігнев Бжежинський та ін.) просто констатували тезу про те, що спокій в Європі і стабільність певним чином залежать від успіхів та стабільності в Україні. І це правда! Україна з її центральним розміщенням в Європі - стрижень справ. Соціологи, психологи і політики почали вивчати ефективність державної політики України шляхом вивчення громадської думки, що формувалася, і висловлювали її в засобах масової інформації.

Аналіз та оцінка державної політики простонародним шляхом чуток

Часто чулки використовуються не тільки в буднях, але й у політиці.

Т. Шабутані (американський соціо-політолог) називав чулки циркулюючою формою комунікації, за допомогою якої люди, що знаходяться в не однозначній ситуації, об'єднуються,

створюючи її інтерпретацію, спільно використовуючи при цьому свої інтелектуальні потенції.

Які ж комунікативні характеристики чуток? Відповідно до класифікації Ю.В. Рождественського для чуток характерно одноразове відтворення перед даним слухачем, другий раз одну і ту ж чутку не переказують. Чуток обов'язково підлягає подальшій циркуляції і оцінці. Слухач стає передавачем інформації. Даний тип спілкування в соціальній та політичній психології називають самотрансляційним. Для нього не потрібно створення допоміжних зовнішніх умов.

Природа самотрансляційного повідомлення така, що його важко утримати в собі. Людина в будь-якому випадку прагне передати його далі, а передавши відчуває психологічне полегшення.

Слід зауважити, що чуток фіксує ту інформацію, яку принципово замовчують засоби масової інформації. Вона цікава усім і легко передається, проте легко модифікується. Як стверджують психологи, чуток напевне являють собою прояви колективного несвідомого (по К. Юнгу) певних архетипових. Реально чуток - це спілкування натовпу. Елементи строгої логіки тут практично не є застосовними. Інформація чуток бажана, не видана із-за певних причин офіційно, але мусить бути визнана. Чуток бувають об'єктивними та необ'єктивними. Часто необ'єктивні чуток придумують для прикриття об'єктивних політичних дій, надаючи їм бажані оцінки. Наприклад, за радянської системи повідомлення Бі-Бі-Сі передавалися, оцінювалися як "політичні чуток". Особливо в період війни в Афганістані "політичні чуток" про радянських воїнів серед неграмотного населення культивувалися досить предметно.

Чуток в більшості випадків дають досить об'єктивну оцінку і стану справ політичних. Вони є, були і будуть... У тоталітарних суспільствах за них приводять до судової відповідальності. У демократичних суспільствах до них слід прислухатися, але оцінюючи дії мають мати місце об'єктивність і правові рамки. У простонародді чуток досить поширені, тому народ і говорить: "в кожній чутокці є доля правди!"

Державна політика управління (аналіз механізму американського досвіду)

Державне управління діє в широкому спектрі суспільних відносин, враховуючи політичні процеси. Наслідки державних політичних рішень набагато легше відчуті і розпізнати, ніж дати їм точне визначення. Часто ми спостерігаємо за результатами рішень, але не беремо участі в ухваленні цих рішень.

Споглядаючи процес функціонування державних інститутів ми відчуваємо, що здійснюється державна політика в цій чи іншій сфері, але причин зміни політики пересічний громадянин не знає. Спростене визначення державної політики можна дати наступним чином, що державна політика - це те, що уряди роблять, говорять, або не роблять. Взагалі ми прийшли до того, що схильні розглядати державні політичні рішення з точки зору позитивних дій, однак можлива і негативна дія, коли уряд приймає рішення, але їх не виконує. Тому потрібно вважати, що будь-яка ситуація є частиною державного політичного процесу управління.

1. Визначення державної політики як суми урядових дій, що виконуються безпосередньо урядом або його службовцями і як вони впливають на життя громадян. Таке розуміння, за Пітерсом, є трьох рівнів:

I-й рівень - це рівень політичного вибору, який здійснюється службовцями або урядом на основі положень, наданих їм громадянами.

II-й рівень - це політична продукція, або розробки політичних програм та надання послуг. Це є робоча фаза на якій починають діяти методи державного управління.

III-й рівень - спостерігаємо політичні наслідки або результати політичного вибору і політичної продукції. Це і є наслідки усіх попередніх політичних рішень. На цьому рівні ми розглядаємо, чи досягли наші рішення поставленої мети. Це аналітична діяльність оцінки наших успіхів і поразок.

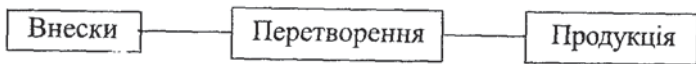
Визначення державної політики можна підсумувати таким чином:

- політика - це те, що уряд говорить або робить щодо проблем, на які він хоче впливати;
- вироблення державної політики - це те, як уряд ухвалює дії, спрямовані на розв'язання цих проблем;
- вироблення державної політики включає в себе процес взаємодії різних урядових установ і неурядових діячів.

2. Політика - це результат продуманого рішення, ухваленого відповідальними владними структурами в ході політичного процесу, що спрямований на вплив на життя громадян, в якому стикаються розмаїті інтереси і погляди.

Цікаво американські автори інтерпретують систему державного управління у політичному процесі.

Що слід розуміти під системою державного управління у політичному процесі? У систему державного управління у політичному процесі входять: внески, перетворення, продукція.



При розгляді ми переходимо від зовнішнього середовища до внутрішнього, а після, знову до зовнішнього.

Внески (вклад) до процесу визначаються, виходячи з потреб і ресурсів, необхідних, на думку громадян, для розв'язання державних політичних проблем. На цьому етапі будуть проблеми: які заходи утвердити? Яку політику виробити? Внесок може бути у вигляді громадської думки або лобістської дії щодо розв'язання проблеми. Основною силою державного політичного управління має бути професіоналізм в його діяльності з урахуванням чесності, освіти, досвіду та інших складових.

Після завершення політичного вибору, державне управління втілює політику в конкретні дії. Так званий набутий багаж законодавчого процесу перетворюється на правила, процедури, організаційні структури, розподіл фондів - все це для проведення політики в життя. Здійснюється перехід до внутрішнього середовища, де впроваджується політика.

Завершення процесу перетворення приводить до кінцевого наслідку - програм і послуг, що спрямовані на розв'язання

політичних проблем. Важливо врахувати віддачу політики на зміни в економіці, соціальній та політичній сфері, а також на адміністративному рівні (успіх чи поразка).

Оцінювання результатів політики

Як заключний етап, де визначаються результати та наслідки політики (від ухвалення до впровадження). Аналізу підлягають такі питання: які проблеми були розв'язані і скільки це фактично коштувало (матеріально-моральні переваги), ефективність витрачання фондів, ресурсів, компетентність апарату і досвід вирішення подібних проблем, можливість невирішення проблеми ("глухий кут") чи, навпаки, варіант вирішення спричинив до поглиблення (ускладнення) ситуації, шляхи виходу із ситуації після розв'язання проблеми і т.п.

Процес оцінювання державної політики виконує деякі функції щодо політичного аналізу.

- Оцінка забезпечує достовірну та обгрунтовану інформацію про проведення політики, тобто окреслює деякі рамки, в межах яких потреби, цінності та можливості реалізувалися через політичну дію (за таких умов оцінка показує розміри політики, в яких конкретні цілі та задачі можуть бути досягнутими, вирішеними).

- Оцінка сприяє визначенню та критиці цінностей, які лежать в основі вибору цілей і задач.

- Оцінка допомагає використанню аналітичних методів, включно з визначенням проблем та виробленням рекомендацій для інших політичних напрямів (результат оцінки, який демонструє неадекватне здійснення політики, може призвести до реструктуризації проблем політики (перегляд цілей і задач).

Оцінка також сприяє визначенню нових та перегляду існуючих політичних альтернатив, демонструючи, що від попередньої ухваленої політичної альтернативи слід відмовитися і змінити її на іншу.

Оцінювання політики може бути як кінцевим, так і поточним етапом процесу аналізу політики чи політичної програ-

ми. За умови проведення оцінювання під час впровадження політики мається на меті аналіз простору, в якому програма здійснюється, та умови, які сприяють успішному впровадженню [23, с.38-40]. Етап здійснення політики потребує “формуючої” оцінки, яка контролює, як програма організовується і керується, та забезпечує зворотній зв’язок, що може покращувати процес впровадження.

Крім того, оцінювання впровадження політики озброює її розробників інструментами для оцінки засобу, яким представлена програма. Інформація, за умови правильного використання, є більш ефективна в контролюванні процесу здійснення політики. Тобто слід створювати централізовані інформаційні системи, які практикують збирання і обробку інформації. При цьому основним методом такого підходу виступає уявлення про первинне джерело інформації щодо ефективності впровадження політики. Загалом цей вид контролю не є повністю незалежним або в чистому вигляді технічною моделлю.

Оцінка, яка здійснюється по закінченні впровадження політичної програми є підсумовуючою. З її допомогою відбувається пошук вимірів дійсного впливу політики взагалі або окремої програми на ті проблеми, на які вони спрямовані.

Загалом оцінювання політики проводиться у двох площинах:

- негативного впливу політики на заплановані цілі;
- дісного впливу політики.

Вплив політики не те ж саме, що “результат (вихід) політики” (згідно системної теорії Д. Істона [24, с. 129] ми не можемо точно “виміряти” діяльність уряду. Досить рідко міра урядової діяльності є мірою результату політики. Частіше йдеться про конкретні дії в тій чи іншій сфері, але це не дає повного уявлення про рівень бідності, злочинності чи досягнення в освіті.

Вплив політики має декілька вимірювань, які слід брати до уваги у формальній чи неформальній оцінці.

• Політичні програми мають вплив на окрему суспільну проблему, на яку вони націлені (ті, на кого націлена політика повинні бути конкретно визначені). Потім має бути визначе

ий бажаний ефект від запровадження політики (зазвичай, політичні програми виконують тільки частину поставлених цілей завдань). Політика може мати передбачені чи непередбачені наслідки (або ті й інші разом).

- Політика може мати вплив на ситуації чи групи, на які зона не була націлена (так званий ефект третьої партії). При цьому слід враховувати, що цей вплив може бути не тільки негативним, але й позитивним. Більшість результатів державної політики можна розглядати як поширювані, що призводить до витрат чи доходів для третіх партій.

- Політичні програми мають наслідки як для сьогодення, так і для майбутнього (для деяких програм більшість прибутків чи деякі витрати можуть бути в перспективі). Ці майбутні ефекти можуть бути досить умовними (абстрактними та невизначеними).

- Політичні програми дають позитивні ефекти та вигоди, але також ведуть до витрат. Ці витрати мають різні форми (прямі, непрямі, обрахування у вигляді грошей тощо). Хоча деякі напрямки політики є причиною зниження чи зростання цін тощо. До цього не слід забувати про витрати можливостей - концепція стосовно того, що ми не можемо робити все одночасно, тобто ті ресурси, які виділені для однієї мети, не можуть бути використані для іншої.

- Вплив від політичних програм може бути як матеріальним (відчутним), так і символічним (невідчутним). Символічні результати “включають в себе затвердження цінностей елітами, демонстрація прапорів, військ та військові паради, візити членів королівської сім’ї чи вищих чиновників, утвердження політичного курсу чи намір політичних лідерів”. І вони “надмірно залежать від масових надій, відносин та прагнень до їх ефективності” [25, с.405]. Щодо символічних результатів політики, то вони не так легко приводять до помітних змін в суспільному стані.

Оцінка політики має два взаємопов’язані аспекти: використання різноманітних методів розгляду результатів державної

політики і політичних програм та використання деякого набору цінностей у визначенні важливості цих результатів для окремих людей, груп чи суспільства в цілому.

Одним з найбільш важливих способів оцінки впливу є вимірювання його шляхом проведення експерименту (застосування принципу експерименту до оцінки соціальних та інших проблем). Експеримент може включати вивчення проблеми як до, так і після втручання. Можуть використовуватися групи контролю та експериментальні групи, які потім можна порівняти між собою для визначення ефективності втручання у відносини з ситуацією, де самого втручання не було. Щодо експерименту, то йому притаманні характерні для цього виду дослідження проблеми.

Аналітики використовують різні типи критеріїв, щоб оцінити результати політики (стосовно критеріїв, то вони є досить часто дискусованими по відношенню до політичних рекомендацій). Головною відмінністю між критеріями оцінки і критеріями для вироблення рекомендацій є час, в якому ці критерії використовуються. Перші використовуються ретроспективно, а інші - у відношенні до майбутнього. Класифікацію деяких критеріїв оцінки політичних програм подамо у таблиці.

Критерії	Ознаки
Ефективність	Чи досягнуті результати?
Продуктивність	Скільки зусиль було затрачено для досягнення результатів? Наскільки досягнення результату вирішило проблему?
Адекватність	Чи справедливо розподілені витрати та вигоди серед різних груп?
Справедливість	Чи задовольняють результати політики потреби, преференції чи цінності окремих груп?
Відповідність	Чи є результати, які бажається досягти, дійсно цінними?
Призначення	

Типологізуючи підходи щодо значення оцінки в аналізі політики виділимо:

- псевдооцінку;
- формальну оцінку;
- оцінку теоретичних рішень.

Псевдооцінка - підхід, який використовує дескриптивні методи для розробки достовірної та обгрунтованої інформації про результати політики без намагання уявити дійсну цінність

цих результатів для людей, груп та суспільства в цілому. Головним припущенням псевдооцінки є те, що міри цінностей самоочевидні та не піддаються запереченню. При псевдооцінці аналітик, звичайно, використовує різноманіття методів (квазіексперимент, опитування, є випадкова вибірка, статистичні технології тощо) для пояснень варіацій в результатах політики, в умовах, коли величини політичного входу та процесу постійно змінюються.

Формальна оцінка - підхід, який використовує дескриптивні методи для розробки достовірної та обґрунтованої інформації про результати політики, але оцінює ці результати на основі задач політичної програми, які були формально проголошені тими, хто політику розробляв і виконував. Головна гіпотеза формальної оцінки - формально проголошені цілі і задачі - є відповідними мірами цінностей політичного курсу чи програми. Формальна оцінка використовує ті ж самі методи, що і псевдооцінка. Відмінність полягає в тому, що формальна оцінка використовує законні акти, програмні документи та інтерв'ю з тими, хто політику розробляв та виконував для визначення формальних цілей та задач політики.

Оцінка теоретичних рішень - підхід, який використовує дескриптивні методи для розробки достовірної та обґрунтованої інформації про результати політики, що чітко оцінені множинними зацікавленими колами. Ключова відмінність між оцінкою теоретичних рішень, з одного боку, та псевдо- і формальною оцінкою, з іншого, є те, що перша з них намагається пояснити та зробити чіткими приховане та прояснити цілі та задачі посередників. Одна з головних цілей оцінки теоретичних рішень є те, що формально задекларовані, так само як і приховані, цілі та задачі зацікавлених сторін є адекватними цінностями політичних програм та курсів.

Оцінювання здійснює деякі види зворотного зв'язку в політичному процесі, які можуть призвести до змін у політиці чи програмах. Однак політичний процес не є в "чистому" вигляді раціональною машиною. Зміни в політиці рідко можуть статися через вплив раціонального "оцінювання" чи завдяки впливу дослідження.

Оцінка як раціональне дослідження може формувати спосіб, за яким формуються умови дебатів, що можуть бути розгорнуті учасниками для досягнення їхніх інтересів чи проблем. Однак не існує переконливого доказу того, як оцінка працює "двигуном" політичних змін. Докази раціонального підходу не підтримують ідею про те, що усунення політики є результатом оцінювальної процедури. На думку Розі та Фрімен, роль раціонального аналізу в процесі прийняття рішень дещо лімітована: "Оцінка є лише складовою частиною процесу збалансування інтересів та прийняття спільних рішень. Роль оцінювача полягає в тому, щоб тяжіти до доказів експертів, залучаючи найновішу інформацію, відштовхуючись від обставин" [26].

Місце державної політики в системі ринкової економіки

Ринкова система має цілий ряд відмінностей від процесу державної політики. Процес державної політики здійснюється в іншій ціннісній та операційній системах. Метод ухвалення рішень теж інший, ніж у ринковій системі. Наприклад, винагороди за працю і ризик. Людина керується економічною відповідальністю і власним почуттям відповідальності.

Політичний процес є колективним рішенням. Політичний процес часто вимагає від уряду таких дій, рішень, які не може виконати жодна інша структура. Політичний процес у прийнятті рішень схильний керуватися загальнонародними інтересами. Якщо рушійною силою ринкової системи (за визначенням А. Сміта) є незрима рука, то у політичній сфері рішення ухвалюють відкрито. При виконанні політичних ролей успіх вимірюється владою і впливом. Вирішення політичних проблем проходить специфічно: одні швидко, інші тривало (соціально-політичні).

Аналіз політики (американський досвід забезпечення нової професії політичного експерта) [3]

Продуктом аналізу політики є порада. Проте зрозуміло і те, що не кожна порада є аналізом політики. Тому важливо, щоб порада стосувалася державних рішень і надихалася суспільними цінностями.

Аналіз політики - це порада щодо державних рішень, орієнтована на клієнтів й базована на суспільних цінностях. У даній книзі автори дають ряд визначень аналізу політики. Кілька з них:

1. Аналіз політики - це спосіб синтезу інформації сукупно з результатами досліджень з метою створення основи для політичних рішень (з'ясування можливих альтернатив) і визначення майбутніх потреб в інформації, що стосується політики.

2. Аналіз політики - це прикладна суспільно-наукова дисципліна, яка користується різноманітними методами соціологічного дослідження і добору аргументації для нагромадження й розв'язання політичних проблем. Візьмемо моніторинговий аналіз стану безробіття в Україні, то за даними оцінок Українського інституту соціальних досліджень безробітними можна вважати 35-40% населення працездатного віку, тобто 7-8 мільйонів громадян України. Це люди, які взагалі не мають роботи, перебувають у довготривалих вимушених відпустках або працюють лише один-два дні на тиждень.

Найбільш вразливі верстви населення - це жінки і молодь. Так, із загального числа безробітних, жінки складають майже дві третини (62%), а кожному третьому безробітному (35%) не виповнилося 28 років [9, с.27]. Розрив між попитом на робочу силу та її пропозицією залишається критично великим, про що свідчать дані Держкомстату. Так, у Волинській області на кожну вакансію приходиться 72 чол., в Івано-Франківській - 78 чол., Тернопільській - 83 чол., Рівненській - 90 чол., Львівській - 102 чол. на кожну вакансію.

Причин дисбалансу між попитом робочої сили і наявністю робочих місць багато - спад виробництва, банкрутство підприємств, руйнування усталених господарських зв'язків, втрата власного ринку для вітчизняного виробника.

Розв'язання проблем безробіття залежить від ефективних дій усіх гілок влади, спрямованих на підйом реального сектора економіки України.

Доцільно переглянути критерії оцінки діяльності керівників органів державної влади на місцях. Для голів обласних,

міських, районних державних адміністрацій важливо створювати робочі місця; знаходити і залучати внутрішні та зовнішні інвестиції. Активно впроваджувати практику організації громадських і сезонних робіт (досвід США періоду депресії), удосконалювати нормативно-правову базу, налагодити систему перекваліфікації незайнятого населення, стимулювати розвиток малого підприємництва, по-новому організувати роботу державної служби зайнятості та інші форми роботи.

Державне управління завжди повинно спиратися на аналіз державної політики. Які причини для такої дії?

1. Роль державної політики обширна, а законодавчі повноваження вимагають від адміністраторів вибору найефективніших альтернатив, які, до слова, не завжди вдається віднайти.

2. Поки що в науці і практиці не має чіткої межі між політикою і управлінням. Управлінець повинен бути здатним у рамках політичного процесу забезпечити ресурсами і захищати постанови, що вважає ефективними і які потрібно втілити в життя. Аналіз політики дасть змогу це зробити. Тому “аналіз політики” можна вважати новою професією управлінця, і, як вказують західні аналітики, ця професія ще молода, тому лише маленька частка фахівців є, що практично беруться до мистецтва аналізу політики.

Аналіз політики - це настільки мистецтво й ремесло, наскільки й наука. Щоб успішно з'єднати в одне ціле мистецтво й ремесло “аналізу політики”, для політичних експертів суттєво важливою є підготовка у п'яти сферах. А саме:

1. Експерти мають знати, як збирати, впорядковувати й передавати інформацію за обставин, коли потрібно суворо дотримуватися кінцевих термінів, а доступ до потрібних людей обмежений. Тому потрібні навички розробити стратегію швидкого розуміння природи політичних проблем і діапазону можливих розв'язань.

2. Експертам потрібне бачення того, як поставити усвідомлені суспільні проблеми в певний контекст (вигоди, перспективи, чи невигоди).

3. Експертам потрібні технічні навички, які б дозволяли їм краще передбачити й надійніше оцінювати наслідки політичних альтернатив. Набувають ці навички спеціально вивчаючи певні науки - економіку, статистику, конфліктологію, політологію, соціологію, соціальну психологію та ін.

4. Експерти повинні розумітися на політичних реакціях як індивідів, так і організацій, щоб мати змогу прогнозувати ухвалення й успішне втілення в життя певної політики.

5. Вміти робити психологічний аналіз політичних процесів. Ця справа теж не є простою, бо є потреба у знанні психології.

6. Експерти повинні дотримуватися певних етичних норм (професійна етика). Як же мають поводитися експерти, будучи професійними радниками та виробниками порад? У цьому плані є три цінності:

- аналітична чесність;
- відповідальність перед клієнтом;
- вірність власному уявленню про добре суспільство.

Слід зауважити, що жодна з трьох ролей у чистому вигляді не буває. Інколи мають місце і колізії, таке воно загадкове людське буття і його творіння – люди.

1. У деяких випадках замовники-клієнти можуть чинити тиск на експертів, щоб сфабрикували висновки або рекомендації. Чи повинен експерт коли-небудь погоджуватися сфабрикувати аналіз на угоду своєму клієнтові? Принциповість стверджуватиме, що аналітична чесність вимагає відмови: поставити ультиматум і подати у відставку, якщо буде у цьому необхідність. Чи може трохи м'якша поведінка, ніж відмова бути етичною? Але, оскільки аналіз державної політики пов'язаний з передбаченням, то експерти рідко коли цілковито впевнені у своїх висновках. Обережні експерти перевіряють чутливість своїх результатів до змін вирішальних припущень і повідомляють своїх клієнтів про сутність надійності висновків. Якщо ж експерти погодяться на прийнятність аналізу з непереконливими припущеннями і таким чином зменшать ймовірність, то в майбутньому експерти стануть нейтральними фахівцями.

2. Перекручення результатів. Становище експертів стає складним, коли їхні клієнти не вимагають фабрикації аналізів, а перекручують уже зроблений аналіз. Для експерта важливо висвітлити чи це навмисно. Якщо це так, то експерт говорить про ту шкоду, яка може бути завдана неправильними висновками.

3. Етичний кодекс чи моральне обличчя? Професійні організації часто розробляють етичні кодекси, щоб керувати поведінкою своїх членів. Такі кодекси, як правило, визначають основні приписи (на думку Марка Ліла, потрібно працювати на те, щоб створити моральне обличчя нової професії політичного експерта). Як практики і політики, політичні експерти повинні відкрито визнати свої обов'язки і захищати основні права людей, підтримувати демократичні процеси за приписами права конституції і сприяти аналітичній та особистій чесноті.

Аналіз і процес комунікацій в роботі політичного експерта

Форма аналізу політики відіграє важливу роль у визначенні того, наскільки ефективно фахівець подає пораду. Клієнти-замовники відрізняються за рівнями підготовки, але у них є кілька спільних характеристик:

1) вони, як правило, хочуть відігравати певну роль у формуванні аналізу (але не хочуть робити аналіз);

2) вони зайняті, керуються своїм робочим розкладом, заданим ззовні;

3) вони не довіряють роботі неперевереного експерта, бо їм доведеться відповідати за неї на політичній арені. Це є спільним у клієнтів-замовників, але є і різне, все залежить від професіоналізму, культури, духовності і честі, особистісної моралі правлячої та управлінської еліти, яким історія дала право ризику, вони повинні бути патріотично-відповідальним за професію, справу і державу.

Найважливішими уроками в роботі політичного експерту є ряд пропозицій-осмислень. Вивчаючи західний і вітчизняний досвід проведення політичного експерименту приходимо висновку, що політичний експерт повинен пам'ятати заклик працюйте добре! Пам'ятайте про свого "клієнта-замовника"

Політичні експерти заробляють собі на життя, даючи поради. Поради повинні бути грамотні професійно, морально та етично зсмілені, корисно-ефективні, нешкідливі, принципові.

Бажано об'єктивно і скептично ставитися до інформації, здержаної від інших, і скромно оцінювати свою, уберігаючи клієнта від безглузких помилок. Як професійний радник, потрібно бути готовим дозволити скористатися своїми порадами і взяти відповідальність на себе за свої прогнози, щоб уберегти клієнта від дорогих або безглузких помилок. У перші роки державотворення в Україні таких помилок політики допустили багато.

Рекомендувати популярні ідеї і відповідати за непопулярні, рекомендовані політичними експертами клієнтові. Ви відповідаєте за чесність свого ремесла і за особистий внесок в удосконалення суспільства. Звідси лозунг: "Робіть добро!". Цьому сприятиме запровадження критерію ефективності як основної мети при оцінюванні політики. Але важливими є й інші показники, які можуть бути оцінені наступними ціннісно-аналітичними підходами. Чи існують групи населення, які постійно зазнають збитків унаслідок запровадження тієї чи іншої політики? На це дають відповідь статистичні звіти та порівняльні дані політичного моніторингу?

Чи надають політичні рішення належної уваги майбутньому розвитку суспільства та інтересам майбутніх поколінь?

Чи немає у цих рішень помилок? Чи відчуваєте Ви у державних політиків рису, що свідчить про жертвування своїх особистісних інтересів заради загального добра та ін. Ось що повинно входити в систему оцінок роботи політичних експертів.

Система політичного управління та її ефективність

Вивчення ефективності політичного управління соціальними процесами в Україні набуло свого розмаху.

Політичне управління - складова частина соціального управління, дія суб'єкта політики на політичні відносини в суспільстві з метою реалізації інтересів певної соціальної групи, класу і т.ін. Оскільки політика виступає концентрованим відображенням усіх сторін суспільного буття, постільки полі-

тичне управління стає проявом первинності політики по відношенню до них, забезпечуючи політичне вирішення питань економічного, соціального та духовного життя суспільства. Тим самим політичне управління виступає як здійснення влади. Основним суб'єктом здійснення політичного управління виступає держава, яка творить політику, утверджує її і контролює.

Політичне управління здійснюється не тільки державою, але й іншими суб'єктами політичної системи (різними громадськими організаціями, перш за все політичними партіями, політичними лідерами).

Щоб ефективно управляти, суб'єкт політики повинен пізнати закономірності розвитку об'єктивної дійсності і зробити їх керівними в своїй практичній діяльності. Необхідним є гармонійне поєднання об'єктивного і суб'єктивного чинників, що проявляються в управлінській діяльності.

Політичне управління здійснюється через політичну діяльність. Що слід розуміти під політичною діяльністю?

Політична діяльність - показник ефективності державних політиків, як носіїв політичної влади і здійснення політики. Політична діяльність включає в себе вироблення, формулювання і обґрунтування цілей політики, вибір засобів досягнення цілей, процес використання їх. Політична діяльність носить теоретичний і практичний характер. Теоретична політична діяльність включає в себе роботу по формуванню політичних теорій, формує свідомість впливає на громадську думку. Практична політична діяльність - політичні дії (здійснення політики), що мають місце в усіх сферах розвитку суспільства. У системі політичної діяльності важливо визначитися в наступних поняттях: політична довіра, політичний досвід, політична інновація, політична демагогія. Дані поняття є складовими суті політичної дії.

Політична довіра - ступінь, якою мірою діяльність політичних інституцій, партій і т. ін. відповідає інтересам людей в суспільстві. Що дає нам у цьому разі політичний моніторинг? Ефективності політичної діяльності сприяє політичний досвід.

Політичний досвід - позитивний чи негативний, глобальний, локальний результативний чи ні - стимулює пошук по-

літичних рішень та їх ефективні наслідки. Не так давно у політичній та науковій думці України з'явилося таке поняття, як інновації (педагогічні, політичні та ін.).

Політична інновація в Україні виявляється в сучасних умовах на теоретичному і політико-прикладному рівнях, насамперед у розробці концепції державотворення, формуванні багатопартійності, появі блоків у парламенті, виникненні незалежних політологічних центрів, у пропозиціях вибору форм і методів ефективної дії та пропозицій народу щодо реформ, законів та ін.

Політична демагогія - це форма свідомого обдурювання широких мас, спекуляція на реальних труднощах і проблемах, потребах і сподіваннях людей з метою досягнення успіху.

Демагогія політична найактивніше виявляється в умовах соціально-економічної нестабільності в суспільстві, передвиборчих кампаній в періоди криз. Гарантом боротьби з політичною демагогією є плюралізм політичної системи, розвинена мережа недержавних інститутів, критичне ставлення до політичних діячів та підняття рівня політичної культури народу.

Бездіяльність політичної влади

З метою визначення ефективності політичного управління доцільно осмислити суть поняття "бездіяльність політичної влади".

У системі аналізу державної політики важливе місце належить оцінці діяльності влади, проте не завжди влада є ефективною, тоді політики, експерти, народ говорить про бездіяльність влади.

Бездіяльність влади - безпідставне повне або часткове ухилення від здійснення передбачених конституцією та іншими законами функцій і повноважень влади; несвоєчасне, некваліфіковане чи інше неналежне їх виконання органами законодавчої, виконавчої або судової влади, органами місцевого й регіонального самоврядування. Бездіяльність влади щодо різних гілок її виражається по-різному. У сучасній Україні маємо і дієвість управлінців-політиків і тих, хто не поважає свій народ, а любить бути на "Олімпі влади" з лозунгами, які пішли давно

в архів історії (приклад “меншість Верховної Ради”), про них народ судить, як про бездіяльних політиків.

Бездіяльність влади приводить до політичних деформацій, до послаблення і навіть до розпаду соціально-політичних відносин, вона є одним з показників кризи верхів, нездатність їх керувати суспільством, нездатність упроваджувати навіть ті рішення в життя, які були сформовані у “системі державної політики”, яку вона створила. Хоча для об’єктивної оцінки ефективної діяльності влади є об’єктивні та суб’єктивні причини.

Гідне місце в дійовості процесу державної політики належить “колу людей”, яких у політико-соціальних колах називають словом істеблішмент.

Істеблішмент (англ. establishment, засновувати, встановлювати) - привелійоване, вузьке коло людей, переважно в громадсько-політичній сфері. Це вибране коло людей, що займає керівні посади у вирішальних галузях діяльності, що здійснюють вирішальний вплив на розвиток політичних процесів в економічній сфері, формуванні ідеології і політики в державі і які інколи діють негативно, бо часто прагнуть обмежити доступ у своє замкнуте середовище. Вчені, політики в такому разі говорять про нециркульованість політичної еліти, або слабу циркуляцію управлінської політичної еліти. Проте саме від нього багато в чому залежить політика держави та ефективність її реалізації. У цій ніші державно-політичних управлінців мають бути найбільш ерудовані фахівці-практики, політики та різного плану професіонали, які мають високу мораль і відповідальність перед народом і державою.

Хто вони в Україні? Як їх оцінюють? Через які якісні характеристики? Яким чином? Можемо про це сказати через аналіз даних моніторингу [16].

Для політичного лідера, політичної еліти в Україні слід добре усвідомлювати ходові політичні поняття, а саме:

Політичний ризик - розглядається як різновид діяльності для подолання непевності в ситуації вибору, який включає або перемогу, або поразку, примушує у політиці змінювати технології прийняття рішень, методи їх реалізації.

Рівновага політична - тимчасовий стан відносної рівності у протистоянні, які виникають в конкретних політичних ситуаціях.

Стагнація політична - застій, згортання змін, регрес.

Стиль у політиці - манери поведінки лідера, партії, фракції.

Технології політичні - сукупність методів і дій спрямованих на досягнення результатів.

Участь політична - залучення членів соціально-політичної спільноти до процесу політико-владних відносин.

Розуміння їх суті допоможе політику робити вдалий вибір дій і оцінок політичних процесів.

Прогнозування державної політики шляхом моніторингу

Політичне прогнозування (гр. сл. prognosis - передбачення) - вивчення конкретних перспектив розвитку будь-яких соціальних і політичних явищ та процесів з метою оптимізації програмування та управління в галузі державної політики.

Передбачення в системі державної політики подальшого розвитку суспільства - надзвичайно складний процес. У світовому контексті - це футурологія, про це пише російський футуролог Бестужев-Лада.

Прогнозування здійснюється на основі використання методів екстраполяції, моделювання, експертних опитувань та інших методів, які можна використовувати в процесі моніторингового дослідження.

Політичне (як і будь-яке) прогнозування ділиться на короткочасове (до 2-х років), середньочасове (до 5 - 10 років) та довгочасове (на 10 - 20 років і більше).

Досвід України має солідні, стабільні дослідження останні 5 - 6 років, які проводить: інститут соціології НАН України та інші науково-дослідницькі центри.

Важливий чинник підвищення ефективності політико-управлінської діяльності

У системі етики державної політики важливе місце посідає процес формування етики державних службовців. Сучас-

ний стан формування та утвердження державної політики наочно демонструє потребу осмислення та виховання етики в системі державної служби.

Повсякчас ми спостерігаємо в управлінській політиці України мають місце випадки бюрократизму, місництва, зловживань, порушення юридичних норм, використання службового становища в корисних цілях та ін. У країнах демократії з цим злом ведуть боротьбу. Саме процес державотворення вимагає в цьому напрямку гідної уваги. У протинародді говорять: “Риба псується з голови”. Тому закономірним є процес утвердження духовності моралі в середовищі державних політиків та управлінців... У 80-х роках в США, а після у країнах Європи, Азії набувають популярності “кодекси етики”, які розробляють державні службовці, професійні організації, а іноді окремі установи. Наприклад, “Кодекс Американської спілки державних службовців”, “Кодекс Американської спілки шкільних адміністраторів” та ін. Ці кодекси радять: “Не ошукуй, не бреш, не кради, не порушуй законів; пам’ятай, що ти на службі в суспільстві”. Цей досвід для нас важливий, особливо в процесі здійснення адміністративної реформи.

Що слід розуміти під “етикою державної служби”? Під “етикою державної служби” слід розуміти процес, під час якого державний службовець визначає етичні стандарти стосовно проблем, що виникають в організації, самостійно аналізує ці стандарти і несе особисту відповідальність за прийняття рішень. З цього випливають і основні завдання етики державної служби. Ними є наступні положення:

- підвищити довіру і впевненість суспільства в етичних діях органів державного управління та місцевого самоврядування;
- узаконити накладання санкцій за неетичну поведінку;
- створювати умови для унеможливлення неетичних вчинків шляхом їх осудження та покарання:
- виховувати чуйність і підвищувати підготовленість службовців до прийняття етичних та правових варіантів рішень при розгляді державно-політичних документів чи відповідних прийомів;
- долати бар’єр щодо вибору між етичною і неетичною поведінкою;

-
- розвивати вміння аналізувати етичний і вартісний результат державно-політичних рішень;
 - усвідомлювати суть співвідношення і взаємозв'язку щодо етики вчинку, власного рішення і власного інтересу;
 - підвищувати соціально-правову відповідальність за власні вчинки, мораль, професіоналізм, патріотизм тощо.

Враховуючи сучасні реалії перехідного періоду і специфіку політичних процесів державотворення в Україні (на відміну від монолітного сприйняття “об’єктивної реальності” минулих часів), сьогоднішня палітра думок, поглядів та переконань у політиків, держслужбовців дуже строката; відбулась реабілітація в масовій свідомості таких категорій, як “власний прибуток”, “комерція”, “власність”, “державні інтереси”, “державна політика” та ін. До речі, у 1994 р. відбувся спільний українсько-американський симпозіум з цього питання, але на цьому поки що ми зупинилися. А жаль, бо є багато проблем. Найпростіше, що вимагає від вчених дана проблема - дати практично-правове описання понять, таких як: свобода, справедливість, лояльність, нейтральність, відповідальність, очікувана якість послуг, конфіденційність, професійна якість політика-службовця, порядність, громадянськість та ін.

Було б доцільно створити взірці стандартів, норм, принципів та механізмів, які визначають дії політиків та службовців, що сприяють утвердженню політики, для керівництва і аналізу за їх поведінкою, а саме:

- а) закони;
- б) кодекс етики державної служби;
- в) кодекс етики органів місцевого самоврядування;
- г) взірці не писаних норм і принципів високих морально-етичних взаємин, що мають місце в практиці кожного в західному світі політика і управлінця, які узагальнені і сформульовані в загально визнаних книгах світового етикету (Біблії, Талмуду, Корану);
- д) визначити та описати небажану практику діяльності державних установ та поведінки державних службовців.

Найпоширенішими і практично вагомими можуть бути такі основні положення, що осмислені філософами і політиками:

1. Служити народові держави потрібно таким чином, щоб не відокремлювати свої інтереси від інтересів народу, до якого ти належиш, і держави, в якій ти громадянин (погано бути представником нічийної еліти).

2. Вміло обходити будь-які інтереси і дії, що розходяться з офіційними обов'язками.

3. Підтримуйте і просувайте дії гідних народу службовців, не бійтесь немилості, за це доля вам дасть гідну віддачу, бо все лежить у полі закономірностей, що мусимо враховувати, є вищий розум, який править світом.

4. Забороняйте усі види дискримінації, шахрайства і неправильного використання громадських фондів; підтримуйте порядних людей, які часто за своєї доброти попадаються бюрократам на "уста", підтримуйте колег, що опинилися у скруті через непримиренність до політики шахрайства.

5. Служіть суспільству з повагою, турботою, відповідальністю, бо все, що ви зробили людям, напрацювали на власну душу.

6. Прагніть власне особистої та професійної досконалості, а також досконалості тих, хто бере участь в діяльності державної установи.

7. Виявляйте позитивне становлення до служби і організації, конструктивно підтримуйте відкриту комунікацію, дієве співчуття та прихильність до тих, хто бере участь у діяльності державної установи та тих людей, що потребують вашої підтримки.

8. Застосовуйте усі свої повноваження, можливості, щоб сприяти інтересам державотворення громадянського суспільства.

9. Особистим обов'язком вважайте відповідальність своєчасно розв'язувати проблеми, вирішувати їх з професійною компетентністю, справедливістю, ефективністю, незважаючи на політичні та партійні інтереси.

10. Повага, підтримка, навчання та, при потребі, робота на поліпшення урядових і державних законів та Конституції, які є основою для етики утвердження державної політики - ось шлях порядності політика-громадянина!

В українському суспільстві, яке тільки робить спроби приєднатися до сучасної цивілізації, з усіма її плюсами та мінусами, без надання проблемам етики належного статусу та уваги неможливо створити позитивний імідж державної політики та державної служби для ефективності політики державотворення адміністративного реформування.

Джерело державного авторитету як важливий чинник підвищення ефективності державної політики

Назву цього поняття (англ. authority) - означає владу авторитету, владу як необхідність. На відміну від "power", що означає владу сили, примус, альтернативу вибору.

Держави Стародавнього Світу трималися, за рідким виключенням, на насильстві, на владі сили "power". Пройшов час, такі держави вичерпали свої можливості (наприклад, Римська імперія). Найбільшою помилкою Риму було те, що він застосовував виключно насильство і держава не спромоглася створити для свого населення "влади авторитету" - authority, в той же час Афіньська держава спромоглася створити для еллінів владу authority. Греція не мала під своєю владою негрецьких територій та значної маси не громадян, які не сприймали державний авторитет. У громадському житті грецьких полісів традиційно брало участь широке коло громадян. Це було традицією і не переривалося навіть під час Римського панування. Що ж маємо ми сьогодні? Судіть самі, як дбаємо усі разом про авторитет Президента, Верховної Ради і свій (народний внесок в цей авторитет) і відповідно маємо зворотній зв'язок. Дані соціологічних досліджень дають нам відповідь на це проблемне питання?

Які найважливіші риси державного авторитету? Найбільш загальними є наступні:

- наявність адміністрації з вертикальною залежністю зверху донизу;
- наявність суспільної верстви, яка ототожнює свої інтереси з інтересами держави та, в силу цього, розуміє ці інтереси, підтримує державу та її політику.

Саме ця сукупність є необхідною складовою конституційного ладу держави, яка забезпечує їй тривале існування, а суспільству - гідний політичний розвиток; утвердження державної політики в поле життєдіяльності суспільства в цілому.

До речі, державний авторитет виникає на національному ґрунті, історичних традиціях та вмілому використанні світового досвіду і ніколи не буде джерелом утвердження державної політики, коли не буде враховувати позитивне і негативне менталітету нації, тому важливо мати сформовану, серйозно продуману національну ідею, яка була б консолідуючою основою всього суспільства.

В історико-соціо-політичній літературі має місце тлумачення тези, що власність робить людину вільною. Це і є причиною того, що у країнах західної демократії людина не залежить від чиновника. Якщо взяти нашу Україну, то тут є двояка оцінка, яка має рівноцінні виміри, а саме: є такі багаті, що не мають міри (так обманули людей, що і серце не щемить), є і багаті, які мають меценатські настрої і думають про рідну землю. При соціалізмі громадяни позбавлені такої свободи, яку дає власність. Тому доля громадянина залежить від волі чиновника. Це створює умови для перетворення чиновників у експлуаторський клас, з одного боку, а з другого - чиновник, який має власність та йде на державну службу, зовсім по-іншому до неї ставиться, ніж той, хто не має ніяких засобів до існування. Перший має схильність служити державі за честь і за совість, а в разі незгоди з державною політикою може подати у відставку та перейти в опозицію. Другий ставиться до державної служби як до джерела існування, боїться її втратити, пристосовується, ставить себе в залежність від політичної кон'юнктури, більш схильний до корупції. Якщо взяти Україну сьогодні, то тут є над чим думати і молодим управлінцям не допускати меркантильність, вистояти, щоб себе не заплямувати і не ввійти в історію державотворення України представником неукраїнської еліти.

Вимоги до державної управлінської еліти на даному етапі в Україні

Слід мати на увазі, що державному керівникові потрібно творити державну політику і утверджувати її в життя, державно-

му керівникові доводиться виконувати багато ролей в один і той же час, бути координатором і каталізатором. Він стає і провідником суспільних політичних змін. Знання, навички та здібності державного керівника потрібні для того, щоб покласти початок зміні, а не залишатися бездіяльним або запобігати неминучим змінам. Державна управлінська еліта повинна переорієнтувати своє мислення відповідно до нової концепції державної служби (на даному етапі в Україні здійснення адміністративної реформи та впровадження інновацій і реформування усіх галузей розвитку суспільства в Україні). Досить важливим для нас сьогодні є вивчення західного, східного і власне свого досвіду.

Характерні риси та навички ефективного державного керівника, за Чейзом, включають:

1. Добрі навички ведення переговорів і здатність переконувати.

2. Завоювання і збереження довіри громадськості, зокрема, через використання засобів масової інформації.

3. Швидко вчитися й не баритися з рішеннями, оскільки час перебування на посаді може бути коротким.

4. Виховувати в себе гарні, професійно-людські, комунікативні навички в керівництві й управлінні персоналом для підвищення продуктивності і якості праці підлеглих.

5. Бажання йти на ризик, мірою того, як керівник переходить на вищі рівні управління.

Якщо керівник має ці риси, то він може:

1. Здобувати й зберігати підтримку політичного лідера.

2. Підбирати потрібних людей.

3. Вирішувати, які програми слід виконувати і в якому вигляді (планування).

4. Бути певним у наявності коштів.

5. Повною мірою використовувати підлеглих.

6. Користуватися підтримкою тих осіб в уряді, що від нього не залежать.

7. Використовувати тих осіб поза урядом, що від нього не залежать.

8. Оцінювати свої програми.

9. Розумно поводитися.

Цікаво зіставити ментальну специфіку та регіональну, що набула наша політична управлінська еліта на даний час в Україні.

Для управлінської еліти досить важливо мати на острії і такий чинник, як помилки. Знаємо і мусимо пам'ятати біблійну істину - "безгрішних людей немає". Проте є суспільні канони, що знаходяться у межах правового поля, це повинен враховувати кожен. Які ж саме помилки найчастіше припускають управлінці? Це такі:

- 1) м'якість - тенденція оцінювати всіх працівників вище їх справжнього рівня, лише як гарних або відмінних працівників;
- 2) жорсткість - тенденція оцінки нижче їх якісних дій;
- 3) особистісні пристрасті;
- 4) врахування лише свіжих вражень;
- 5) тенденція оцінки взагалі, а не окремі результати праці.

Що ж сприяє їх усуненню? Усуненню їх сприяє політичне консультування. Що слід розуміти під поняття політичне консультування?

Політичне консультування - різновид професійної діяльності для удосконалення управління процесами державної політики. Центральною ланкою якої є експертна допомога керівникам у вирішенні проблем управління організаційними системами.

Політичне консультування досить активно розвинуте у країнах заходу. Здійснюють його окремі фахівці або спеціалізовані - "консалтингові фірми". Розрізняють "зовнішніх" консультантів, яких запрошують, і "внутрішніх" (штатні працівники).

Напрями у справі послуг по консультуванню різноманітні: послуги щодо вирішення проблем керівництва, добору кадрів, зарплаті; розробці процедур нарад; удосконалення робочих нарад; впровадження інновацій; аналіз ділових стосунків; послуги для профілактики та подолання конфліктів та ін.

Регіон як об'єкт моніторингового аналізу

У соціологічній літературі під "регіоном" розуміють територіально диференційовану спільноту людей. Регіон не тільки

економічний простір, але й постає як простір певної соціальної структури, організації влади та культурних традицій. У регіональному середовищі виникають певні рамкові умови для способу життя мешканців регіону. Регіон постає як об'єктивна даність зі своїм реально існуючим фізичним простором, проблемами та інтересами, як такий, що суб'єктивно сприймається індивідом простір.

Регіони можуть розрізнятися між собою за такими головними параметрами:

- 1) відмінності в історичному розвитку;
- 2) мовно-діалектні відмінності;
- 3) конфесійні відмінності;
- 4) рівень економічного розвитку;
- 5) відмінності в політичних орієнтаціях, соціальній поведінці та ін.

В Україні виокремлені такі регіони:

1. Північний регіон: Київська, Житомирська та Чернігівська області.
2. Центральний регіон: Вінницька, Кіровоградська, Полтавська та Черкаська області.
3. Південно-західний регіон: Закарпатська та Чернівецька області.
4. Північно-західний регіон: Волинська, Рівненська та Хмельницька області.
5. Західний регіон: Львівська, Івано-Франківська та Тернопільська області.
6. Північно-східний регіон: Харківська та Сумська області.
7. Східний регіон: Дніпропетровська та Запорізька області.
8. Південно-східний регіон: Донецька та Луганська області.
9. Південний регіон: Одеська, Миколаївська та Херсонська області.
10. Крим: Автономна республіка Крим (АРК).

Проблеми оцінки ефективності державної політики в Україні

Соціальна політика - діяльність держави по збалансованому розвитку суспільства, забезпеченню стабільності державного управління й соціального захисту населення. Чим викликана криза державної політики в моніторинговій оцінці експертів?

Криза в соціальній політиці викликана:

- відсутністю стратегії і тактики дії держави в цій галузі;
- слабкою законодавчою і нормативно-правовою базою соціального управління;
- відсутністю національних соціальних стандартів (норм і нормативів);
- механічним перенесенням зарубіжного досвіду соціального управління без врахування можливостей його застосування;
- відсутністю прогнозів соціальних наслідків прийняття управлінських рішень органами державної влади;
- слабкою орієнтацією соціальної політики на захист прав та інтересів працюючого населення;
- нерозвиненістю форм участі народу в соціальному управлінні;
- відсутністю законодавчо закріпленої відповідальності органів державної влади за погіршення рівня життя народу в період їх діяльності;
- нерозвиненістю соціального партнерства тощо.

За ініціативою Комісії щодо соціальної політики і праці Верховної Ради України, наукової роботи, спрямованої на вивчення громадської думки народу, депутатів, профспілок України по проблемах формування Концепції соціальної політики України, була розпочата робота по соціологічному та експертному опитуванню, яке стало проводитись з 1994 р., про що ми вказували попередньо.

Яка загальна оцінка соціальної політики?

Оцінка державної політики здійснювалась всебічно. Оцінювались: загальний стан аж до детального розгляду конкретного змісту, пріоритетів, ресурсового забезпечення, виконавців у вирішенні соціальних проблем, а також власне людських мож-

ливостей людини у життєзабезпеченні. Загальна оцінка соціальної політики, яка зараз проводиться в Україні із рахунку, відповістих на питання у 1998 р. негативну оцінку дали 75% респондентів, позитивну - 15% і 10% було в затрудненні відповісти. Не дивлячись на труднощі кризового стану, Україна крок за кроком займає своє місце в Європі. Необхідність усвідомлення Україною та її народом європейської ідентичності не викликає сумніву, так як не викликає сумніву в народі мрія побачити Україну багатою, демократичною державою.

На шляху до європейського співробітництва Україна шукає власну модель державної політики. Назріла критична межа усвідомленості того, що ми варті більшого, що настав час зробити в політиці України прорив до кращого життя, виробити програму прискороного руху вперед, що і робить уряд України.

Саме про ці речі йдеться у виступі Президента Л.Д. Кучми у Верховній Раді 22 лютого 2000 року (Кучма Л. Націю звеличують великі діла. - К., 2000).

Контрольні запитання і завдання

1. Перерахуйте та розкрийте основні проблеми удосконалення державної політики в Україні.
2. Що слід розуміти під поняттям “політичний моніторинг”?
3. Чим зумовлена всеохоплююча роль політики?
4. Яка роль політичного моніторингу?
5. Що слід розуміти під поняттям “громадська думка в системі політики”? Який взаємозв’язок громадської думки та політики?
6. Чи завжди державне управління повинно опиратися на аналіз державної політики?
7. Що слід розуміти під політичною діяльністю? У чому суть поняття “бездіяльність політичної влади”?
8. Що слід розуміти під поняттям “політичне прогнозування”?
9. Які найважливіші риси державного авторитету?

10. Перерахуйте та розкрийте найважливіші риси державної управлінської еліти.

11. Яка роль моніторингового аналізу регіональної політики?

Рекомендована література

1. *Абаев М.В.* Культурно-психологические традиции в Средневековом Китае. - Новосибирск: Наука, 1998. - № 1.
2. *Бученко А., Жданов І.* Соціологічне опитування УЦЕПД: народ, влада, референдум // Національна безпека і оборона. - 2000. - № 2. - С. 2.
3. *Веймер, Девід Л., Вайнінг, Ейден Р.* Аналіз політики: концепції, практика / Пер. з англ. І. Дзюб, А. Олійник; наук. ред. О. Кілієвич. - К.: Основи, 1998. - 654 с.
4. *Гаєвська С.* політичне управління як системне утворення // Вісник УАДУ. - 1999. - № 4. - С. 221-223.
5. *Гаєвський Б., Ребкало В.* Чи спроможна сучасна наука управління впливати на становлення українського управлінського менталітету? // Вісник УАДУ. - 1996. - № 3. - С. 44-57.
6. *Гальчинський А.* Україна: поступ у майбутнє. - К.: Основи, 1999. - 220 с.
7. Громадська думка і політика. - К., 1998. - С. 38.
8. *Корецький С.* та ін. З досвіду практичного використання методики вивчення стану та динаміки громадської думки // Вісник УАДУ. - 2000. - № 1. - С. 134-141.
9. *Корнієвський О.* Безробіття в Україні: оцінки і прогнози // Національна безпека і оборона. - 2000. - № 2. - С. 27.
10. *Кучеренко О., Лашко О.* Державна політика як соціально-економічне явище // Вісник УАДУ. - 1999. - № 1. - С. 164 - 171.
11. *Логунова М.М., Шахов В.А., Шевченко М.Ф.* Концептуальні засади теорії політики: Навчальний посібник. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 160 с.
12. Методичні аспекти дослідження соціальних та навчальних установок методом фокус-груп // Вісник УАДУ. - 1997. - № 2. - С. 53-59.

-
-
13. *Надольний І.Ф.* Керівник: сучасні соціально-етичні вимоги: управлінський аспект. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 56 с.
 14. *Нижник Н.Р.* Україна - державне управління, шляхи реформування. - К.: Вид-во УАДУ, 1997. - 71 с.
 15. *Пал, Леслі А.* Аналіз державної політики / Пер. з англ. І. Дзюб. - К.: Основи, 1999. - 422 с.
 16. *Паніна Н.В., Головаха Е.І.* Тенденції розвитку українського суспільства (1994-1998 рр.). Соціологічні показники (таблиці, ілюстрації, коментар). - К., 1999.
 17. Психологія сприйняття державної влади // Українські варіанти. - 1998. - № 1. - С. 31-36.
 18. *Рос, Жаклін.* Поступ сучасних ідей: Панорама новітньої науки. / Пер. з фр. В.Шовкун. - К.: Основи, 1998. - 669 с.
 19. *Саламатов В.* Конфліктологічний моніторинг як інформаційно-аналітична система // Вісник УАДУ. - 1997. - № 2. - С. 64 - 70.
 20. *Саламатов В.* Методологічні основи оцінки соціальної напруженості та моніторингу соціально-політичної ситуації // Вісник УАДУ. - 1999. - № 1. - С. 305 - 313.
 21. *Фром Э.* Духовная сущность человека // Филос. науки. - 1990. - № 8. - С. 94-95.
 22. *Цветков В.В.* Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект). - Х.: Вид-во "Право", 1996. - 164 с.
 23. *Anderson J.* Public Policymaking. An Introduction.- Boston: New York: Houghton Mifflin Company, 1997.
 24. *Easton D.* The Political System. - New York: Knopf, 1953.
 25. *Dunn W.* Public Policy Analysis: An Introduction.- Engelwood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1994.
 26. *Rossi P.N., Freeman H.* Evaluation: A Systematic Approach. - Newbury Park: Sage, 1993.

Державна стратегія

Розробка державної стратегії і прийняття державно-політичних рішень пов'язані з законодавчим процесом і оперативним управлінням з боку органів виконавчої влади. Тому активну участь у виробленні державної політики приймають законодавчі (парламент) і виконавчі (уряд) інститути. Залежно від співвідношення між ними владних повноважень виділяють дві основні моделі розроблення державної стратегії і прийняття рішень: "активна" і "представницька".

У першій моделі законодавчими інститутами формулюються базові принципи, концептуальні засади і конституційні норми. Виробляється стратегія державної політики, в той час, коли у віданні виконавчих органів закріплюється практична реалізація стратегічних рішень і сама технологія оперативного управління. Згідно ж другої, представницької, моделі управління, наприклад у деяких країнах Європи, законодавчі, парламентські органи обмежуються формулюванням більш загальних орієнтирів і правил гри, а прийняття багатьох важливих оперативних-стратегічних рішень передається в структури виконавчої влади [1].

Отже, якщо під політичною стратегією мати на увазі систему широкомасштабних політичних рішень і накреслених напрямів діяльності, послідовна реалізація яких забезпечує досягнення основної мети основними суб'єктами політики; генеральну лінію, що спрямована на розв'язання завдань цілого історичного періоду, на досягнення фундаментальних, довгострокових цілей [2], то державну стратегію можна визначити як систему широкомасштабних державних рішень, як спосіб та засіб досягнення намічених цілей, як форму управління соціально-економічною діяльністю і територіальною організацією суспільства. Правильний вибір стратегії дозволяє сконцентрувати зусилля і ресурси на реалізації потенціалу економічного

розвитку і тим самим забезпечувати ефективний розвиток усіх сфер життєдіяльності суспільства в ринкових умовах. Під час розробки державної стратегії визначаються стратегічні пріоритети розвитку в трансформуючій економіці, обґрунтовуються економічні, політичні, фінансові й організаційні механізми реалізації стратегії в нових інституціональних умовах.

Створення державної стратегії розвитку тотожне “творенню історії”, “плануванню майбутнього” країни. У конкуренції різних стратегічних моделей державної політики визначається історична воля суспільства для втілення програм власного розвитку. Здатність держави створювати стратегію розвитку, яка б враховувала існуючі засоби її втілення та наявність політичної волі у досягненні цілей, власне кажучи, складають підвалини національної ідеї суспільства. Коли під останнім розуміється не просто сума існуючих у суспільній свідомості ідеологічних доктрин, а можливість забезпечити реальний розвиток суспільства, який здійснюється згідно визначених цілей і потребує від суб’єкта політичної діяльності здатності їх досягати.

Первинним, початковим документом у системі вироблення стратегії і постановці завдань розвитку держави є концепція. В узагальненому вигляді в концепцію закладаються визначення масштабів, темпів, пропорцій і основних напрямів соціально-економічного розвитку держави, окремих її структурно-функціональних підсистем, а також дається загальне обґрунтування системи заходів, спрямованих на підвищення ефективності всієї системи державного управління, методів подолання галузевих і територіальних диспропорцій і невідповідностей, обґрунтовується зростання добробуту і вдосконалення способу життя населення. На підставі концепції розробляються спеціалізовані, галузеві і територіальні програми - цільові комплексні документи, в яких позиції концепції отримують докладне і конкретне обґрунтування, а також узгодження проблемних питань [3].

Відповідно до призначення структура концепції, як правило, складається з чотирьох змістовних блоків. У першому цільовому блоці досліджується “стартовий” рівень соціально-економічного розвитку держави, виявляються тенденції й

основні проблеми. У процесі ранжирування виділяється кілька головних проблем, визначається характер і напрями розвитку держави. Мова йде про ті проблеми, для вирішення яких доцільна першочергова концентрація дефіцитних ресурсів. Логічним завершенням цільового блоку є формування субординаційної системи цілей близької перспективи.

Від того, наскільки правильно встановлені проблемні ситуації на базовий і прогнозний періоди, в більшій мірі залежить правильність вибору системи цілей. У цьому як раз і закладена основа урахування природної, соціально-економічної і геополітичної специфіки держави, оцінка придатних для використання ресурсів. Якість розробки концепції підвищиться, якщо будуть установлені проміжні проблемні ситуації. Виявлення їх облегшить процедуру елімінування (усунення) кінцевої проблемної ситуації, постановку ключової народногосподарської проблеми.

По підсумках виконання цільового блоку формуються основні положення концепції, тобто агреговане викладення уявлень про основні проблеми, принципи, цілі і методи соціально-економічного розвитку держави, можливостях ресурсного забезпечення, механізмах прямого і непрямого управління усіма процесами, які відбуваються в житті держави. Під час обговорення основних напрямів уточнюється коло проблемних ситуацій, формуються основні пріоритети, вдосконалюється механізм ресурсного забезпечення. Таким чином, основні положення стають вихідним рубежем, від якого бере початок змістовна частина концепції соціально-економічного розвитку держави.

Другий блок - прогнозно-аналітичний, у ньому узагальнюються результати попередньо розроблених прогнозів розвитку держави. Обопільна ув'язка прогнозів здійснюється на "виході" із блоку, тобто при формуванні цілісної системи попередніх прогнозів тривалого розвитку держави. Така послідовність дає можливість звести до мінімуму необхідність багатократних коригувань у конкретних прогнозах [4]. Наприклад, не можна здійснити прогноз політичної ситуації без урахування динаміки і послідовності діяльності політичних партій, а їх дії не можуть

бути прогнозовані без наявності прогнозу діяльності владних структур суспільства.

Третій блок відводиться урахуванню зовнішніх факторів, що природньо приймалися до уваги і раніше в інших блоках, але саме тут їх досліджують детально, оскільки вони найбільше впливають на вибір варіантів соціально-економічного розвитку держави в довгостроковій перспективі. На цій стадії виконується остаточне узгодження цілей і ресурсів, причому можливе (і доцільне) скорочення кількості цілей або зміна їх субординації. Розробка даного блоку завершується взаємозв'язком економічного, соціального, екологічного аспектів державного розвитку.

Четвертий блок - концептуальний. Він формується на основі системи попередніх прогнозів, впливають із урахування зовнішніх факторів, відповідно до системи цілей. Іншими словами, даний блок є завершуючим, зведеним. У ході розробки цього блоку концепція державного розвитку набуває, з одного боку, високоагрегованого, а з іншого - цільового характеру. Деякі розділи цього блоку переходять до цільових комплексних програм, але конкретна розробка і реалізація цих програм виходить за межі концепції.

Розглянута схема формування концепції стратегічного розвитку держави має необхідну маневреність, тобто враховує національну специфіку, дозволяє вносити необхідні коригування. Звернемо увагу на існування у концепції розвитку держави трьох різнорівневих, але в той же час взаємопов'язаних аспектів - макроструктурного, міжгалузевого і територіального.

Макроструктурний аспект концепції спрямований на вироблення принципів підходів до таких найбільш загальних проблем, як подолання кризи або припинення депресії, стабілізація і піднесення економіки держави, відповідність динаміки соціальних структур соціальним цілям розвитку держави і т. і.

Міжгалузевий аспект концепції відображений тільки на рівні агрегованих галузей. Це з'ясовується в процесі виявлення проблемних ситуацій, альтернативних шляхів її вирішення. Даються рекомендації щодо ресурсного забезпечення міжгалузевого розвитку.

Територіальний аспект концепції відводиться формуванню переліку об'єктів, за якими доцільна розробка цільових комплексних програм, обґрунтуванню розташування об'єктів нового будівництва, взаємозв'язку об'єктів інфраструктури, організації системи міжрегіонального розвитку і зв'язку. Тут же розглядаються шляхи становлення і розвитку органів місцевого самоуправління, вдосконалення системи регіональних владних структур і адміністративно-територіальної проблеми. До цього ж аспекту концепції відносяться питання, пов'язані з охороною довкілля, регулюванням демографічної ситуації і міграційних процесів, вирівнювання рівня розвитку регіонів і т. і.

Концептуальне оформлення державної стратегії дає можливість для розробки ефективного механізму планування її реалізації.

Гарланд Клівленд, аналізуючи основні тенденції державного розвитку у різних країнах, зробив висновок про те, що ми вирішуємо 20-річні проблеми за допомогою п'ятирічних планів, залучаючи дворічні кадри та використовуючи однорічні асигнування. Це положення є узагальненням різних думок щодо того, чому сучасні керівники й управлінці державного сектора повинні планувати та керувати стратегічно.

У світі, що весь час розвивається, так само як і в індустріалізованих націях, усезростаюча швидкісна природа змін, а також значна відкритість у політичному та економічному середовищі вимагає нових стратегічних напрямів, які відрізняються від тих, що застосовувались у більш стабільні часи. Коли в розвинутих країнах існував певний ступінь рівноваги (протягом 60-80-х рр. XX ст. з постійним економічним зростанням, низькою заборгованістю, контрольованими бюджетами та відносною політичною стабільністю), державні керівники могли сконцентрувати увагу практично тільки на внутрішніх параметрах суспільного розвитку та вважати постійним зовнішнє оточення. Поки розрахунки були простими та результати передбачуваними, і планування являло собою, у здебільшого, арифметичну вправу. Зараз, коли системи набагато відкритіші, розвинуті країни характеризуються зростаючою політичною неста-

більністю та спадом економічних показників, постійним переглядом бюджетної політики, результати досить непередбачувані і планування в традиційному розумінні вже більш неприйнятне.

Також треба враховувати, що однією з реальностей сучасного політичного життя є незадоволення більшості членів суспільства діями уряду, а точніше тією державною політикою, яку проводить уряд. Цей тренд існуючий навіть у розвинутих країнах, із стабільним високим рівнем життя. На думку Стівена Келмана, існує дев'ять причин, які "породили" цей феномен.

По-перше, система прийняття рішень у приватному секторі певною мірою є "еквівалентною" до процесу прийняття політичного рішення. Як і в приватному бізнесі, в державній політиці, треба відрізнити ідеологічні "пастки" від реальних політичних рішень. В урядовому секторі, де багато факторів впливають на формування проблеми, труднощі, які є досить важкими для приватного сектора, стають ще складнішими. Але відмінність між державним сектором і приватним полягає в тому, що якщо у першому випадку все це виставляється на загальний розсуд, то в другому - це є комерційною таємницею.

По-друге. Прості математичні підрахунки породжують невпевненість, а інколи і недовіру, щодо попереднього визначення очікуваних результатів конкретного політичного рішення; особливо це стосується перших етапів розробки проблеми. Якщо вдалий процес прийняття політичного рішення гіпотетично потребує п'ятнадцять умов - як то: вдала політична ситуація, всебічна розробка проблеми, правильний вибір стратегії зв'язку між фінальним урядовим актом та реальною, існуючою на сьогоднішній день, політичною ситуацією, та інших - то помилка, припущена хоча б в одній із умов, зведе нанівець весь процес. Навіть феноменальний політичний талант не зможе допомогти виконати програму вчасно та ефективно, якщо на початку її розробки була припущена помилка.

По-третє. Майже всі учасники політичного процесу мають набагато більше досвіду щодо невдач, ніж перемог у своїй діяль-

ності. У той же самий час, переважна більшість громадян вірять у те, що вони зможуть знайти конкретне вирішення своїх проблем через урядові структури. Люди відчують велике розчарування, коли не знаходять “того що шукають”. Вони звинувачують у невдачі саму систему, оскільки не розуміють, як такі чудові ідеї не можуть бути втіленими в життя. Ось звідки виникли такі вислови, як: “некомпетентні бюрократи”, “зацікавленість тільки власними інтересами” та багато інших, але всі ці “штампи” мають значний вплив на суспільно-політичну свідомість.

По-четверте. Для випадкового спостерігача робота уряду є чимось подібним до “шматка пирога”. Проблеми в якійсь одній конкретній галузі державної політики більшість розуміє як внутрішні проблеми уряду, а не конкретні проблеми як такі. Більша частина електорату впевнена в тому, що уряд може спіткати різні кризи в будь-який момент. Але в той же час, коли конкретна проблема постає перед урядом, то реакція на неї різних верств населення перевищує всі попередні очікування.

По-п’яте. З точки зору незадоволення результатами політичного процесу, ми повинні пам’ятати, що мова про політику, як сукупність конкретних дій, взагалі не може вестись до тих пір, поки стратегія політичної дії не буде визначена. І тільки тоді можна підрахувати кількість людей, які будуть незадоволені конкретною дією уряду, та визначити існуючі інституції, які можуть допомогти в досягненні консенсусу. В іншому випадку, будь-які дії з боку уряду будуть викликати незадоволення, незалежно від того, що це за дії.

По-шосте. Уже в самій природі політичного процесу, як суспільного явища, закладений момент незадоволення. При роботі державних владних інституцій, їх творці “поховали” ідею свободи, замінивши її ідеєю привілеїв. Переважна більшість членів суспільства гіпотетично погодилися з такою умовою заради більш ефективної праці уряду. Але люди ніколи не зможуть згодитись з реальністю втілення в життя положення, яке призвело до створення надмірних труднощів у роботі державних установ. Особливо непокоїть людей велика концентрація

влади в одній із трьох гілок влади. Така концентрація може призвести до порушення балансу між існуючими гілками влади, що, у свою чергу, може стати початком зароди авторитаризму.

По-сьоме. Незадоволення політичним процесом росте як “снігова куля”, коли під час рекламних кампаній уряду, що для здійснення бажаного вибору використовують не переконання, а інші методи впливу, наприклад тиск. Розчарування електорату викликане не тільки втратою незалежної позиції при виборі, а і тим, що, з їх точки зору, навіть вдала політична стратегія та ефективне використання політичної влади, все одно призводить до невірною визначення проблем у суспільстві та підтримання чіхось хибних маніпуляцій. Більшість із нас також відчують незадоволення від існуючого слабкого рівня адекватного, на наш погляд, покарання серед сучасних політиків за неправильно прийняті рішення. Це пояснюється особливим ставленням до “політичного світу” пересічних громадян, які добровільно передали свої можливості вибору до політичного олімпу.

По-восьме. Незадоволення результатами політичного процесу виникає ще і тому, що ми самі, не усвідомлюючи цього, створюємо додаткові труднощі з точки зору ефективного політичного оточення, в якому вимушений працювати уряд. Не розуміння цього викликає в нас роздратування неефективністю уряду у використанні, на наш погляд, сприятливих суспільних можливостей. Але одні і ті самі суспільні можливості в один і той же час можуть розглядатись різними верствами населення як з позначкою “+”, так і з позначкою “-”.

І останнє. Досягнення соціальних наук у галузі формування державної політики і зіставлення результатів державної політики з реаліями сучасного політичного життя є неповними та недостатніми. Недостатність знань у цій галузі призводить до формування у електората враження про неможливість урядом вирішити політичні проблеми сьогодення. Але здебільшого це не тільки невдача уряду на фоні гіпотетичної вдачі інших

учасників політичного процесу. Це більше схоже на нашу загальну невдачу.

Ці та інші причини не тільки впливають, але й визначають відповідні суперечності і труднощі в процесі планування та реалізації державної стратегії.

Не дивлячись на важливість і необхідність стратегічного планування та стратегічного менеджменту в державному секторі, існує певна ступінь непорозуміння щодо цих термінів. Навмисно чи через неухважність, ці два поняття використовуються як взаємозамінні, що й призводить до плутанини стосовно їх належного застосування. Відмінність між стратегічним плануванням та стратегічним менеджментом полягає в основному в тому, на якому етапі процеси завершуються або на яких специфічних моментах робиться акцент у кожному з них. Треба визнати, що стратегічне планування наголошує саме на розробці стратегічного плану, тоді як реалізацією нехтує. Стратегічний менеджмент і звертає особливу увагу саме на етап реалізації. Це звісно не означає, що планування є менш важливим, скоріше йдеться про таку ж значимість етапу реалізації. У літературі не існує великого інтересу до розмежування цих понять, однак, і досить часто, коли вживають термін планування, то мають на увазі наявність компонента реалізації, характерного для менеджменту. І так само при використанні терміна "стратегічний менеджмент" йдеться про присутність компонента планування.

Уникненню непорозуміння сприяє перекриття, що існує між двома підходами. На практиці звичайно можливо розробити стратегічний план, не приділяючи особливої уваги його практичному менеджменту. Однак практично неможливо управляти державою стратегічно, якщо немає стратегічної концепції і стратегічного плану. Більше того, обидва поняття і стратегічне планування, і стратегічний менеджмент є процесами, що періодично повторюються в часі, тобто керівники постійно будуть залучатися до циклів стратегічного планування, коли вони управляють реалізацією державної політики.

Наступний фактор, що допомагає уникнути непорозуміння - стратегічне планування та стратегічний менеджмент - це більше ніж просто управлінські засоби. Вони складають комплексну позицію, підхід до розгляду змін у зовнішньому та внутрішньому середовищі державного життя, з якими постійно стикаються і керівники, і управлінці. Стратегічне використання засобів планування та менеджменту включає особливий спосіб мислення, інтелектуальне підґрунтя або метод, а також сукупність аналітичних засобів, [7] про що мова піде дещо нижче.

Стратегічне планування - це систематичний процес, за допомогою якого держава (або приватний сектор) прогнозує та планує свою діяльність на майбутнє. Результатом є письмовий документ, який спрямовує державу та її громадян на досягнення майбутніх цілей. Важливе значення оптимального і ефективного стратегічного планування полягає в його спроможності визначати центральні поточні проблеми, з якими мусить стикатись організація, для того щоб адекватно реагувати на майбутні проблеми і вирішувати їх. Тому стратегічне планування треба розглядати як важливий інструмент організаційного управління.

Для того, щоб сповна оцінити вигоди стратегічного планування, треба мати на увазі, що це водночас і процес, і результат. Процес охоплює систематичне вивчення організації та її середовища тими, хто буде цікавитись її успіхами у майбутньому. Результат - це документ, у якому детально викладені заходи, необхідні для досягнення майбутніх цілей, визначені на основі інформації, отриманої під час процесу планування. Ці компоненти стратегічного планування приносять багато вигід будь-якій державній організації.

Зробимо наголос на тому, що стратегічне планування визначає такі цілі і задачі, які можуть служити орієнтирами, стандартами або індикаторами, відповідно до яких можна виміряти ефективність роботи. У такий спосіб держава та її громадяни можуть дізнатися чи досягнуто успіху чи ні.

У зарубіжній науковій думці, особливо в США, Великій Британії, Канаді, Німеччині існує багато точок зору щодо змістовних, структурних та функціональних особливостей стра-

тегічного планування. Науковцями цих та інших країн розроблені деталізовані схеми методів і засобів стратегічного планування, а коли це поняття ототожнюється зі стратегічним проектуванням, то описуються знаряддя або інструменти цього процесу. Для нас важливим є розуміння стратегічного планування як процесу послідовних дій або етапів, чи кроків. Виходячи з цього подамо один із варіантів такого підходу до стратегічного планування за допомогою описання кроків послідовних дій, які пропонує Бенджамін Л. Крозбі.

Крок перший: Згода на застосування стратегічного планування.

Перший крок у стратегічному плануванні отримання згоди не тільки на виконання планування, але й на те, як, коли і ким воно буде здійснюватись. Пам'ятаючи про те, що стратегічне планування практично завжди пов'язане з тривалістю його реалізації доцільно отримати згоду від вищого керівництва держави, від керівників, що безпосередньо відповідають за впровадження державної політики, та тих аналітиків, експертів і консультантів, які мають спеціальну освіту і фахові знання для професійного аналізу стратегії, що вирішили впровадити. Коли згоди досягнуто, потрібно вирішити, які проблеми слід розглянути, які консультації із залученням фахівців міністерств, установ і організацій слід провести.

Крок другий: визначення та уточнення мети, завдань та поточної стратегії.

Коли прийнято рішення про розробку стратегічного плану, мета першого завдання - визначити відповідність проблем меті, що пропонується розв'язати завданням та стратегії держави; друге завдання - встановити стратегічні цілі політики; третє завдання - визначити вигоди, та тих, хто їх отримуватимуть; четверте завдання - описати, які потреби суспільства буде задовольняти пропонована стратегія.

Крок третій: визначення внутрішніх можливостей держави.

Визначити їх - це розглянути ресурсну базу держави (професіональну базу, капітальні або фінансові ресурси тощо). Чи

має держава кошти для досягнення встановлених цілей та запуску її стратегії? Чи має держава достатній науковий, виробничий, технічний і технологічний потенціал для вирішення передбачуваних завдань. Крім цього треба також відповісти на запитання: які заходи держава може здійснити вдало і ефективно, а які ні?

Також принципово важливо визначити: якою є природа політичної підтримки державної стратегії? Чи передбачаються зміни у вищому керівництві держави? Чи будуть найближчим часом замінені ключові посадові особи в уряді і що це буде означати для розробки та впровадження змін в політиці? У якій мірі урядові коаліції почали трансформуватися? Чи означає це передбачувані зміни в пріоритетах стратегії? Наскільки ефективною є політична опозиція?

Крок четвертий: визначення стратегічних проблем, що постають перед державою.

Інформацію, отриману з попередніх кроків, слід розглядати як сукупність фундаментальних питань та головних проблем щодо майбутніх державних дій. Стратегічні питання - це принципові проблеми, які треба вирішувати ефективно та таким чином, щоб держава була в змозі очікувати бажані результати. Ефективне опрацювання стратегічних питань надає змогу визначити фундаментальні зміни щодо того, яким чином держава здійснює свою діяльність. Такі питання можуть спровокувати конфлікт у державних колах, коли їх вирішення визначить переможців і програвших з тих чи інших владних структур.

Вище керівництво держави повинно бути готовим до таких конфліктів.

У визначенні стратегічних питань і проблем, перш за все необхідно зосередити увагу на уточненні, що саме є проблемою, чому ця проблема важлива для держави і які наслідки можуть бути від державної бездіяльності щодо її розв'язання. Надто часто недостатня увага або нечіткість у визначенні проблеми призводить до невиправданих витрат коштів та втрати можливостей.

Крок п'ятий: розробка (аналіз), відбір стратегічних альтернатив та думок щодо управління тими питаннями, які визначені в п. 4.

Коли питання і проблеми остаточно уточнені, треба визначити стратегічні дії для вирішення цих проблем. Як правило, для опрацювання проблеми готується декілька варіантів вирішення; потім варіанти порівнюються між собою з точки зору їх життєздатності, здійсненості та бажаності. Чи зможе стратегія працювати як з практичної, так і з теоретичної позиції? Чи прийнятна стратегія для тих, хто її виконуватиме і для тих, на кого вона спрямована? Чи має держава людські, матеріальні та політичні ресурси, необхідне ноу-хау та чи існує відповідна державна структура для впровадження стратегії? Чи досягне стратегія того, що бажає вище державне керівництво, чи буде користь від запланованого? Чи буде стратегія дієвою та адаптованою до проєктованих змін в суспільстві? Чи є дана стратегія гнучкою? Чи достатньою буде ресурсна база протягом всього проєкту?

Бажаність означає забезпечення зв'язку між пріоритетами держави, її завданнями та суспільними цінностями і очікуваннями, а також між умовами і реальними стратегічними діями. На скільки стратегія придатна для прогнозування подій в середньому та довготерміновому періоді?

Крок шостий: Впровадження стратегічного плану.

Упровадження стратегічного плану не є автоматичним процесом; існують дві головні складові цього процесу. Перша – це розробка плану заходів, який є описанням того, що, хто, коли і як буде зроблено для здійснення наміченого. Виконання завдань і цілей також повинно бути чітко визначено.

Друга складова етапу впровадження включає заходи по зосередженню та розміщенню ресурсів. У контексті змін в політиці, ці заходи можуть містити (але не обмежуватись) зміни у владних, організаційних та управлінських структурах держави; встановлення нових інструкцій, завдань та процедур; прийняття нових чи додаткових законодавчих документів; запровадження нових заохочувальних систем; переозброєння виробництва но-

вих товарів та послуг; розробка нових фінансових механізмів; організація нових коаліцій для зміцнення політичної та бюджетної підтримки; розвиток механізмів співробітництва із зарубіжними організаціями та установами.

Крок сьомий: Моніторинг та перегляд виконання плану.

Стратегічне планування повинне передбачати стан постійних змін в суспільстві. Саме тому повинні бути розроблені механізми моніторингу та аналізу діяльності державних органів, установ та організацій, стосовно досягнення тих цілей та завдань, які визначені планом дій. Коли суспільство зазнає змін, як то зміни в уряді, вибори чи бюджетні коливання, пріоритети також змінюються. Потоки ресурсів можуть бути неврівноважені. Всі ці елементи можуть змінювати поведінку, пріоритети, а також бажаність окремих напрямів політики. І тому держава повинна бути спроможною спрямувати ці зміни таким чином, щоб потім мати змогу їх оцінювати і контролювати.

Процес моніторингу повинен бути сталим, регулярним, зручним і бути спроможним трансформуватися в процес прийняття рішень [6].

Зробимо спробу показати процес стратегічного планування через визначення його основних понять, а саме: інтереси, вибір, цілі, спільнота, знання, лідерство, які в той же час є і індикативними складовими планування, і які суб'єкт політичної діяльності постійно має оцінювати.

У даному разі поняття “суб'єкт політичної діяльності” вказує на джерело політичної активності, спрямованої у певному ставленні до ситуації або до проблеми, яку треба вирішити. Ця дія також передбачає наявність тих або інших політичних об'єктів. Поняття стратегічного планування будуть розкриватися нами на прикладах традиційної схеми, яка репрезентує активність суб'єктів політики, а саме: *державних політичних інститутів, недержавних організацій політичного спрямування* (партій або громадських об'єднань), а також діяльність окремих *лідерів*.

Такий методологічний підхід у аналізі політики, який засновується на зазначеній тріаді (“урядова політична організація”

- “неурядове політичне об’єднання” - “лідер”), на наш погляд, у змозі більш системно реконструювати багатовимірність політичного процесу. Як зазначає Л. Пал, “Державна політика бере свій початок в уряді або державних органах. Однак приватна політика може впливати на суспільство, коли приватні інтереси здебільшого прагнуть переконати уряди прийняти їхні політичні рекомендації. Політика стає державною не завдяки її впливу на суспільство, а завдяки її походженню” [8].

Ідентифікація *стратегічних інтересів*, яка пов’язана із визначенням предметного простору політичної діяльності є суттєвою передумовою активності суб’єктів політики. Відстежимо яким чином трансформується завдання визначення стратегічних інтересів для кожного із зазначених суб’єктів політичної діяльності.

Визначення власних стратегічних інтересів є найактуальнішим завданням для державних політичних інститутів. Держава як суб’єкт політичної діяльності повинна не тільки визначити власні стратегічні інтереси. Вони мають бути авторитетними як для громадян цієї держави, так і для міжнародної спільноти. Стратегічні інтереси держави повинні бути легітимними, тобто вони мають набути статусу національних доктрин (зовнішньополітичної, національної безпеки, реформування окремих сфер життя і т. ін.), що досягається через їх схвалення вищим законодавчим органом.

В ідеалі, тобто у разі тотожності авторитету і легітимності, зміст поняття “стратегічні інтереси держави” тотожне аналогічному “національні інтереси”, де під останнім розуміється єдність інтересів громадянського суспільства і державних політичних інститутів.

Держава прагне власні стратегічні інтереси ідентифікувати для громадської думки як інтереси загальнонаціональні. Затвердження концепцій національних доктрин, загальнодержавних програм, конституційних або бюджетних законопроектів вищим законодавчим органом є обов’язковою умовою для отримання останніми необхідного рівня легітимності. Високий рівень легітимності стратегічних інтересів держави окреслює

правовий простір для діяльності державних політичних інститутів, що зобов'язані відстоювати ці інтереси, регулювати соціальні, економічні й політичні процеси у суспільстві.

Тим часом тотожність авторитету і легітимності, стратегічних інтересів держави і національних інтересів існує, як правило, у формі ідеалу. Це пов'язано з тими колізіями, які виникають у так званому конфлікті інтерпретацій, що саме означає “державний інтерес” для кожного окремого випадку. Так, з одного боку, представники державних політичних інститутів завдяки своєму статусу наділені безумовним правом інтерпретувати зміст державних стратегічних інтересів щодо кожного окремого випадку, визначати загрози стратегічним інтересам і, відповідно, представляти громадській думці найбільш прийнятні шляхи їхньої нейтралізації. Але часом ці інтерпретації мають низький рівень авторитету у населення. Зменшення авторитету та довіри до дій влади фіксуються численними опитуваннями громадської думки протягом останніх років. Це дає підстави стверджувати, що ми маємо справу з такими процесами, які набувають макрополітичних ознак. Для перехідних суспільств “ножиці” авторитету і легітимності, тобто стратегічних інтересів держави й національних інтересів, виступають майже як повсякденне явище. Низький авторитет державної влади у свою чергу, сприяє виникненню загрози делігітимізації державних інтересів [9].

Структура стратегічних інтересів недержавних політичних організацій відображена в їхніх програмних та статутних документах. Таким чином, першим кроком у ідентифікації власних стратегічних інтересів для цього суб'єкта політики є вимога легальності, тобто відповідності чинному законодавству. Необхідний рівень легальності забезпечується державою, яка визнає дану організацію рівноправним елементом громадянського суспільства і, відповідно, суб'єктом політичної діяльності. Водночас чинник легальності має доповнюватися авторитетом цієї організації у пересічних громадян. З метою запобігання непорозумінь зазначимо, що у данному контексті поняття “легальність” та “легітимність” певним чином відрізняються. Звичайно, що діяльність державних органів з самого початку є легальною,

тобто рішення, які приймає влада - загальнообов'язкові. Але чи завжди ця діяльність легітимна? Ми виходимо з того, що коли діяльність державних органів має низький рівень довіри та авторитету в суспільстві виникає загроза її легітимності. У такому разі або рішення влади не виконуються, або формуються сублегальні ("тіньові") структури влади, або виникає загроза зміни державного устрою. Для недержавних суб'єктів політики легальність означає підтвердження державою того, що вони діють у правовому просторі. Рішення, які приймає така організація, є обов'язковими (легітимними) лише для кола членів і прихильників цієї організації. Саме в цьому випадку політична організація набуває статусу реального суб'єкта політичного процесу. Як приклад можна навести ситуацію у партійному середовищі сучасного українського суспільства. Так, на початку виборчої кампанії 1998 р. до Верховної Ради Міністерством юстиції було зареєстровано 52 партії, з яких тільки 30 увійшли до виборчого бюлетеня. Із останніх лише 8 вдалося перетнути виборчий бар'єр, набувши статусу парламентських партій. Цю ситуацію можна інтерпретувати як таку, в якій планування і реалізація програмних стратегій саме цих партій мали авторитет у населення і певним чином впливали на формування політичного процесу.

Особливість лідера як суб'єкта політичного процесу описується за допомогою екзистенціальних або "людиновимірних" понять. Індивідуальність політичного лідера багато в чому формує риси політичного життя суспільства, визначає ціннісні та смислові вектори розвитку політичної ситуації. Тому найчастіше для розкриття змісту лідерства використовуються неформалізовані поняття життєвого проекту, психологічних типів і т. ін. Зрозуміло, що конкретне наповнення цих понять представляє інтерес швидше для біографів, ніж для політологів. Але для політичного знання неабиякий інтерес має умовний ступінь сумірності історико-культурної ситуації та політичної біографії лідера [10].

Отже, ідентифікація стратегічних інтересів для державних політичних інститутів постає як завдання мінімізації "но-

жиць” легітимності та авторитету (або набуття тотожності “інтересів держави” та “національних інтересів”); для недержавних політичних організацій визначення власних стратегічних інтересів відбувається у площині наповнення умов легальності їхнього існування реальним авторитетом у громадян; для політичного лідера - сумірність історико-культурної ситуації та політичної біографії.

Ситуація стратегічного вибору - це пошук найбільш прийнятних базових орієнтацій діяльності суб’єктів політики в контексті історико-культурної ситуації.

Вибір тієї чи іншої стратегії - складна й відповідальна процедура для кожного із суб’єктів політики. Історико-культурна ситуація, як правило, поліваріантна, тобто містить у собі певну сукупність як стратегічних, так і тактичних альтернатив розвитку. Вибір власної стратегії в політиці робиться один раз. Потім, щоправда, можлива (а в деяких випадках, навіть необхідна) тактичне коригування її окремих складових. Водночас очевидно, що коли суб’єкт політики намагається декілька разів змінити власні стратегічні орієнтири, то це свідчить про його нездатність до ефективної публічної політики.

Стратегічний вибір для державних політичних інституцій можна визначити як завдання розробки концепцій подальшого розвитку базових сфер життя суспільства відповідно існуючим викликам науково-технічного та культурного розвитку. Істотною ознакою високого рівня стратегічного планування державної політики є, з одного боку, вміння вчасно визначити зміст тих викликів, які формуються в історико-культурній ситуації, а з іншого - вміння мобілізувати завжди обмежені ресурси суспільства для забезпечення стабільного розвитку. Прикладами вибору стратегічного характеру, свідками якого ми є, може слугувати програма економічного та соціального розвитку України, викладена у посланні Л. Кучми до Верховної Ради України “Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки”.

Стратегічний вибір для недержавних політичних організацій - це, з одного боку, вибір свого місця в політичному про-

сторі, а з іншого - конструювання індивідуального політичного "обличчя", для завоювання симпатій потенційних електоральних груп. Для політичних організацій стратегічний вибір має також аксіологічний вимір - він пов'язується із вибором базових цінностей власної політичної діяльності, морального виміру інструментів політичної боротьби.

За сучасних умов не бракує програм недержавних політичних організацій, які є альтернативними державним. Передусім це виборчі програми партій та кандидатів на посаду президента, які були висунуті партіями. Співіснування цих програм у політичному просторі України пов'язане із жорстокою конкуренцією не лише у період виборчих кампаній, але й, так би мовити, в умовах повсякденного політичного життя. Аналізу змісту цих "стратегічних" суперечок мають бути присвячені майбутні дослідження. Водночас зазначимо, що ознакою високого рівня стратегічного планування політичної сфери суспільства є наявність діалогу між державними і недержавними стратегічними програмами. На жаль, останні виборчі кампанії засвідчили, що український політичний клас робить лише перші кроки у цьому напрямі. У реальній політичній конкуренції діалог як форма коригування стратегічного вибору практично відсутній, частіше застосовуються методи силового "проштовхування", або тиску на опонентів.

Для лідерів ситуація стратегічного вибору, крім необхідності вирішення суто політичних питань, ускладнюється екзистенціальними чинниками, які полягають у тому, що цей вибір не можна змінювати або повторювати безконечно. Принципова помилка в стратегічному виборі лідера неминуче призводить до того, що конкуренти використовуватимуть її для дискредитації його як політичного опонента.

Наступним кроком у плануванні політики є визначення *ієрархії стратегічних цілей* та прорахунків існуючих можливостей щодо їх досягнення.

Очевидно, що будь-яка стратегічна концепція має супроводжуватися системою реальних прагматичних цілей, які слугують досягненню загальної мети. Учасники політичного теат-

ру повинні сконструювати ієрархію стратегічних цілей своєї діяльності, що враховуватиме відповіді принаймні на такі питання: який сектор політичного ринку буде в перспективі вакантним? Які суспільні проблеми опинилися на периферії уваги правлячої еліти (тобто який конкретний зміст “ножиці” між інтересами суспільства і держави)? Хто може бути союзником/ противником концепції, що висувається?

Формування ієрархії стратегічних цілей враховує необхідність інтерпретації тактичних, а часом і кон’юнктурних політичних завдань у перспективі прийнятої стратегічної концепції. Визначення ієрархії стратегічних цілей одночасно є завданням вибору прийнятних для кожного окремого випадку засобів їх досягнення. Інакше кажучи, проблему формування ієрархії цілей можна визначити як проблему вироблення тактичних завдань, які спрямовані на досягнення стратегічної мети.

Щодо цього кожен суб’єкт політики стикається із необхідністю розв’язання так званого парадоксу “тактичного плюралізму”, який є серйозним випробуванням для його стратегічної культури. Суть цього парадоксу полягає ось у чому. У практичній реалізації власної стратегії суб’єкти політики відчують вплив низки соціальних, економічних, політичних і навіть психологічних чинників, що у сукупності створюють власне політичну кон’юнктуру. Суб’єктам політики доводиться вирішувати проблему взаємозв’язку стратегічної мети, що декларується, і засобів її досягнення. Тут перед учасниками політичного театру постають принципові питання: яким чином цілі, що декларуються в програмних документах трансформувати в прагматичні політичні дії? Яким чином з суперечливої реальності суспільної ситуації реконструювати ті напрями політичної діяльності, які є на цей момент найбільш незатребуваними та оптимальними? Які ідеологічні засоби використати в даний момент? Чіими інтересами в контексті поточної кон’юнктури можна нехтувати, а чіими не можна?

Зрозуміло, що ці питання настільки індивідуальні, що будь-які узагальнення тут не мають методологічного сенсу. Отже, важливим чинником стратегічного планування є вміння знайти

“золоту середину” у розв’язанні парадоксу “тактичного плюралізму”, коли вдається сконструювати ієрархію стратегічних цілей для кожної конкретної політичної ситуації, коли стратегічна мета не стає синонімом безпідставного прожекту і, навпаки, так званий “прагматизм” не перетворюється на заклопотаність політиків суто кон’юнктурними питаннями.

Важливим чинником ефективності стратегічного планування є наявність розгалуженої інфраструктури професійної спільноти, яка займається виробленням стратегій для суб’єктів політики. Спільноту вчених, експертів, консультантів, аналітиків, що згідно із своїми професійними обов’язками розробляють тактичні, оперативні і перспективні питання діяльності суб’єктів політики, пропонується визначити як *стратегічну спільноту*.

Зараз в Україні активно формується стратегічна спільнота. За інституалізованим виміром вона належить до державних, недержавних (nongovernment organisation) або приватних організацій.

Державний сектор стратегічної спільноти за технічним та інформаційним рівнем забезпечення займає найбільш сильні позиції. За службовими обов’язками апарат Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів, комітетів Верховної Ради, Ради національної безпеки і оборони можна віднести до своєрідного ядра державної стратегічної спільноти. Сформовано спеціалізовані інституції, що розробляють наукову та методологічну базу стратегії державної політики. Це - Національний інститут стратегічних досліджень, Національний інститут українсько-російських відносин, Інститут законодавства при Верховній Раді, Академія державного управління при Президентіві України. У складі кожного центрального органу влади (міністерства, комітету), діяльність якого пов’язана із прийняттям політичних рішень є відповідні підрозділи, які займаються аналітичною роботою стосовно розробки та планування проблем стратегічного порядку, що стосуються окремих сфер суспільства. У складі місцевих органів влади сформовані структурні підрозділи, що покликані на регіональному рівні відслідковувати розвиток подій і готувати політичні рішення [11].

Активно формуються недержавні аналітичні центри, що намагаються продукувати незалежну експертизу політичних рішень, пропонувати певні стратегічні альтернативи тощо. Так, за неповними даними сьогодні в Україні налічується близько 27 недержавних аналітичних організацій у восьми регіонах [12].

Власні аналітичні структури, що займаються розробкою відповідної стратегії, мають потужні політичні партії та громадські організації політичного спрямування.

Загалом є підстави стверджувати, що в Україні активно формується ринок аналітичних послуг у сфері політичного планування. Водночас, як у будь-якої швидко зростаючої спільноти, тут існує багато внутрішніх проблем. Наприклад, відсутній стійкий професійний корпоративізм. Професійні цінності та традиції української стратегічної спільноти тільки формуються, доволі часто доводиться мати справу з аматорством та дилетантизмом.

Останні виборчі кампанії стали неабияким іспитом для вітчизняної аналітичної спільноти щодо здатності стратегічного планування, оперативного реагування на зміни кон'юнктури, впливу на перебіг виборчого процесу. Без зайвих перебільшень можна стверджувати, що переважно ми маємо тут негативний досвід. Подекуди виборчі кампанії характеризувалися шокуючою зневагою та агресивним несприйняттям висновків професіоналів з боку політиків. Мабуть, це пояснюється тим, що в Україні аналітична спільнота проходить лише перші етапи свого формування й аналітичні послуги здійснюються не за ознаками професійності, а за хибним принципом "свій-чужий". Це ознака загальної культури політиків, коли ними сприймається лише те, що збігається з їхніми поглядами.

Суттєвим чинником, який гальмує розвиток інфраструктури аналітичних послуг у політичній сфері, є початковий стан підготовки політичних аналітиків. Проте, незважаючи на "хвороби росту", стратегічна спільнота, яка покликана робити експертно-консультативні послуги, є істотним чинником сучасної української політики і надалі її вплив, безумовно, зростатиме.

Стратегічне знання - багатовекторне явище, що вказує на особливості інтелектуальної праці представників стратегічної спільноти. Аналіз процесу формування цього типу знання має бути предметом окремого дослідження, тому в межах даної роботи обмежимося стислим описом його структури. Отже, до компетенції стратегічного знання належать: категоріально-понятійний інструментарій, що використовується стратегічною спільнотою для опису даної ситуації; у загальній перспективі історико-культурного процесу стиль аргументації власної позиції представниками стратегічної спільноти; горизонт евристичних "кордонів", або потенціал продукування нового знання. Слід окремо визначити інституційні виміри стратегічного знання. З цими вимірами пов'язуються: специфіка механізму збирання і передачі інформації в середовищі стратегічної спільноти; рівень ефективності каналів "зворотного зв'язку", тобто наявність механізму адекватної зміни стратегічних проєктів з урахуванням обставин, що змінюються; здатність громадської думки і управлінського істеблшменту сприймати аргументацію стратегічного характеру.

Стратегічне мислення. Особливістю стратегічного мислення на відміну від звичайного наукового є його прогностичний та практичний виміри. Якщо наукове мислення орієнтовано передусім на системне та об'єктивне пізнання якогось природного або суспільного явища, то стратегічний тип мислення, крім наукового аналізу, містить у собі вимогу складання достовірного прогнозу розвитку та проєкту майбутніх дій згідно із визначеними цілями. Стратегічне мислення орієнтоване на зміну існуючого стану речей, його метою є конструювання бажаного та визначення практичних засобів його досягнення.

Наступною рисою стратегічного мислення є його плюралізм, який визначається пошуком оптимального шляху для досягнення конкретної мети. Плюралізм стратегічного мислення, тобто прагнення поєднати різні точки зору, концепції, методологічні підходи, інтереси у єдину найбільш оптимальну для конкретної ситуації стратегічну доктрину, пояснюється тим, що ефективність або життєдайність стратегічної доктрини можли-

во передбачити лише з певним ступенем вірогідності. Ми можемо говорити про ефективність застосованої стратегії лише в тому випадку, коли вона набула свого втілення в життя. Саме чинник плюралізму стратегічного мислення запобігає виникненню помилок у реалізації наміченої стратегічної концепції через прагнення асимілювати різні точки зору та методологічні підходи.

Орієнтація на практичний результат визначають прагматизм стратегічного мислення. Стратегія має бути не лише концептуально та теоретично обґрунтована, але і містити в собі чітке врахування практичних механізмів, за допомогою яких доведеться її втілювати. Відомий афоризм “хотіли як найкраще, а вийшло як завжди”, яким часто користуються у оцінках діяльності суб’єктів політики, вказує на недостатність розрахунків щодо практичного втілення в життя стратегії, коли аналіз існуючої ситуації не був підкріплений ретельним вивченням наявних ресурсів та можливістю непередбачених наслідків.

Для Д. Веймера та Е. Вайнінга авторів фундаментального дослідження “Аналіз політики. Концепції і практика” стратегічне мислення пов’язується передусім із ухваленням рішень та етапом втілення їх у життя, тобто як суто прагматична процедура, яка націлена на досягнення задекларованих цілей. Зокрема, вони пишуть: “Уявляючи фазу втілення в життя як низку ухвалених рішень, ми готуємося до використання інтересів і цінностей тих, чия співпраця необхідна для того, щоб ухвалена політика не була загальною декларацією намірів, а чинила конкретний, бажаний вплив на спільноту. Інакше кажучи, ми починаємо мислити стратегічно і про процес, і про результати: як можна скористатись інтересами та цінностями інших задля досягнення власної мети. Отже, стратегічне мислення допомагає нам краще розуміти процес утілення рішень у життя” [13].

Для фази ухвалення рішень необхідний мінімальний обсяг інформації, на якому базуватиметься оцінка політичної ситуації: хто учасники політичного процесу? Які їхні мотиви та переконання? Які їхні політичні ресурси? На яких політичних рівнях буде ухвалена конкретна постанова?

Автори зазначеної роботи пропонують використовувати наступні стратегічні технології: кооптація, компроміс, герестетика та риторика.

Кооптація - це прагнення залучити потенційних опонентів до формулювання політичної пропозиції. Компроміс - усунення або модифікація тих елементів пропозиції, які викликають найбільше заперечень у опонентів, також пов'язується із тим, що до пропонованої політичної стратегії додаються ті нові складові, що опонентами вважаються привабливими. З герестетикою в американській політології пов'язується використання стратегічної технології, мета якої одержати перевагу через маніпуляцію обставинами, за яких робиться політичний вибір [14]. Використання можливостей риторики, тобто переконливої мови є найпоширенішою політичною стратегією. За допомогою риторики може даватися правильна й доречна інформація, що прояснює ймовірні наслідки запропонованої політики, з іншого боку - існує можливість подачі хибної й недоречної інформації, що затуманює ці наслідки.

Очевидно, що володіння достовірним знанням є гарантією успіху політичної стратегії. Виходячи з цього можна запропонувати таку послідовність формування стратегічного знання: 1 етап - аналіз ситуації, що склалася (або кон'юнктури політичного ринку) [16]; 2 етап - аналіз сильних і слабких сторін "своїх" організації, а також організацій потенційних конкурентів; 3 етап - визначення стратегічної позиції (інтереси, вибір, цілі); 4 етап - це, власне, рівень прагматики або завдання, пов'язані з досягненням поставлених цілей.

Практика показує, що пропонована модель не повинна бути шаблонною. Так, добре відомо, що сам по собі ретельний аналіз ситуації і перспектив її розвитку не забезпечує успішного розв'язання стратегічного завдання. І навпаки, успіх у політиці може супроводжуватися низьким рівнем аналітичного опрацювання ситуації. Існує безліч прикладів досягнення успіху всупереч будь-яким обставинам, що склалися. Досягається такий успіх передусім завдяки вирішальному значенню *воли* в подоланні несприятливих обставин.

Щодо цього корисно навести своєрідну діагностику рівня вірогідності стратегічного планування [17]. Вона наведена у формі базових запитань, відповіді, на які й мають визначати вектори стратегічної доктрини: сфера *ідеологічної* активності - “для чого ми (як політична організація) існуємо?”; сфера *електоральної* ефективності - “наскільки добре ми обслуговуємо політичні інтереси тих, для кого ми існуємо?”; сфера *управлінської* ефективності - “наскільки ефективно ми використовуємо наші ресурси (організаційні, фінансові і т.ін.)?”; сфера *“екзистенціальної”* ефективності - “наскільки добре ми використовуємо наші ресурси (інтелектуальні, моральні, світоглядні)?”; сфера *аналітичної* прогностики - “наскільки ми чутливі до того, щоб сприймати ранні сигнали попередження, якщо ми робимо щось неправильно?”

Вкажемо на “пастки”, що підстерігають проектувальників політичних стратегій. Від уміння вчасно їх розпізнати і обійти залежить загальний рівень стратегічної культури і майстерності.

Перша пов’язана із труднощами всебічного відслідковування тенденцій розвитку політичної ситуації. Зміни цінностей у політичній свідомості суспільства спричиняють небезпеку появи нових більш успішних стратегій у конкурентів.

Друга полягає у тому, що позитивні результати проектування політичних стратегій виявляються набагато повільніше, ніж у бізнесі або інших сферах діяльності. Так, успіх однієї виборчої кампанії ще не є остаточним критерієм правильності виробленої політичної стратегії. Не секрет, що багато політичних організацій діють із зацікавленості керівної ланки у збереженні своїх владних повноважень, а не із усвідомлення змін у структурі потреб і поглядів пересічних виборців. Звідси й вузький прагматичний підхід до оцінки успіху за результатами чергових виборів або владних призначень. Значення розробки довгострокової стратегії знижується порівняно із значенням розв’язання питань чергової виборчої кампанії.

Третя і, напевно, найбільш небезпечна пастка для “політичних технологів” - це “перехоплення” стратегії конкурентами. У проектуванні своєї діяльності як окремі політики, так і

партії легко піддаються ілюзії, що нібито у них є найдостовірніша стратегія, яка гарантує успіх. В електоральній політології ця ілюзія визначається, як надія на “електорат, що ні за яких обставин не зрадить”. Суть зазначеної пастки полягає у тому, що суб’єкти політики, які не враховують динаміки змін, образно кажучи, ризикують опинитися у ролі гостей на власній території. У вітчизняній практиці вже є приклад ефективного “перехоплення” стратегії: свого часу Л. Кравчук “перебрав” на себе національно-демократичну тематику, забезпечивши собі перемогу 1991 року.

Четверту пастку можна характеризувати як “ігровий ефект”. Відомо, що публічна політика - це театр. Нерідко в цій грі “ставлять” не на найбільш надійного та компетентного політика, а якраз на яскравого, балакучого і дотепного. Рациональна аргументація намірів та здоровий глузд не завжди в цьому спектаклі до вподоби глядачам. На жаль, політика - це такий театр, де глядачі часто нагороджують оплесками другорядних акторів. Сучасний політик, приймаючи рішення чи брати участь у політичній конкуренції, змушений враховувати її ігровий елемент й не покладатися лише на суто раціональні конструкції власної доктрини.

Нарешті, умова п’ята - так звана “аналітична” пастка. Найбільш виразно вона виявляється у період виборчих кампаній, коли значно зростають акції консультантів, аналітиків, політологів, соціологів, фахівців у сфері “паблік рілейшнз” тощо. Аналітики жартують, що їхня робота в цей період схожа на працю Діда Мороза в бюро добрих послуг: 31 грудня у тебе немає відбою від клієнтів, а 1 січня ти вже нікому не потрібен. Словом, уникнути спокуси продукувати аналітичний “вал” й відверту халтуру за цих умов непросто. Для цього необхідні жорсткі установки професійного самообмеження. В Україні ж аналітична спільнота переживає тільки перші етапи свого становлення. Поки що відсутні стійкі традиції і цінності професійної спільноти в царині політичного аналізу, ця пастка буде підстерігати політиків.

ком, але не за значенням складова стратегічного планування.

Поняття стратегічного лідерства пов'язується із здатністю політика маневрувати в контексті обставин, що змінюються. Стратегічне лідерство потребує постійної уваги до змін. Вкажемо на основні вимоги до такого типу лідера: здатність бачити закономірності в подіях навколишнього світу; уміння виявляти необхідність змін у власній організації; навички до створення перспективних планів і конструктивних програм діяльності; мистецтво знаходити відповіді на виклики часу; здатність розуміти нові галузі стратегічного знання [18].

Для стратегічного лідерства важливе з'ясування того, що на даний момент є прерогативним: зміцнення (досягнення) особистої влади лідера чи зміцнення позицій організації, яка його підтримує. Більшість внутрішньогрупових конфліктів, що виникають у процесі планування політичної стратегії, пов'язана із конфліктом інтерпретацій між тим, що конкретний політик вважає хорошим для себе особисто, і тим, що інші оцінюють як найкраще для підтримуючої його організації.

Очевидно, що в короткостроковій перспективі збереження особистої влади завжди переважає, оскільки зміцнення власного становища і привілеї, які дає влада, формують у свідомості лідера відчуття успіху. Не дивно, що критерій успіху часто оцінює лідер як здатність утримувати власні позиції, що саме по собі, однак, є лише формальною ознакою перемоги. Очевидно, якщо такий підхід "забезпечується" низьким рівнем стратегічної культури лідера, то це завжди шкодить організації, а в довгостроковій перспективі - і самому лідеру.

Причини виникнення цієї небезпеки можна розділити на три групи - психологічні (нездатність сприймати зміни), політичні (стратегічна доктрина по своїй суті не відповідає змінам, що відбуваються або допущена стратегічна помилка у реалізації цієї доктрини), організаційні (застарілою є сама організація, що втратила динамізм, відсутність в організації корпоративного "ми").

Підсумовуючи стислий аналіз складових державної стратегії, хотілось би зазначити, що український політичний клас сьогодні робить перші кроки в ідентифікації цілей і пріоритетів формування власної стратегічної культури, напрацюванні позитивного досвіду у плануванні внутрішньої і зовнішньої політики. Водночас досвід перших років української державності свідчить, що рівень підготовки коротко- і довгострокових стратегій так само як і передбачення їхніх соціальних та економічних наслідків іноді буває прикро некомпетентним. Таким чином, вітчизняна політологія у вивченні стратегічної культури, тобто вміння здійснювати ефективну політику в різноманітному, хаотичному і взаємопов'язаному світі, робить лише перші кроки. Але цей факт ні в якому разі не може виправдовувати наявність наукових зволікань щодо аналізу проблем, пов'язаних з професійною розробкою і ефективним впровадженням державної стратегії України. Сьогодні всім треба зрозуміти, що державна стратегія - це значно більше, ніж ідеологічна перспектива для всього суспільства, завдяки якій майбутнє цього суспільства стає ясным, а сьогодення осмисленим. Державна стратегія, з одного боку, - публічний виклад владою перспективи держави, всередині якої ця сама влада має намір працювати, з іншого боку, - це поточні рішення, спрямовані на безпосереднє здійснення цієї перспективи вже тепер, негайно рішуче. Стратегія є формою подання перспективи, де довгострокові рішення ув'язуються зі середньо- і короткостроковими або поточними.

Що дає і що має дати нашому суспільству державна стратегія? По-перше, розуміння динаміки й спрямованості подій. До визначення стратегії ситуація, яка частіше трактується як хаос, криза або катастрофа. І тільки стратегія вперше оцінює реальні перспективи ситуації, і наявні в ній ресурси, що дадуть змогу досягти поставлених цілей. Таким чином, бачення перспективи й опис майбутнього - це тверезий і прагматичний погляд на сьогодення.

По-друге, спадкоємність. Прем'єр-міністр або уряд можуть змінитися, але якщо є державна стратегія, є гарантія, що

глава Уряду не почне здійснювати чергові дрібні проекти. Той факт, що у нас Уряд змінюється дуже часто, саме й свідчить про відсутність чіткої стратегії, під яку просто добирають генерального менеджера.

По-третє, якщо державна політика дотримується заявленої стратегії, це породжує суспільну довіру до влади, яка публічно оголошує певну соціальну мету і прямує до неї. Крім того, державна стратегія відкрито пропонує соціальні цінності, говорить про основу соціальної єдності щодо тих або інших цілей, і по суті конститує державу як єдину силу. Стратегія - гнучкий соціальний договір, що укладається на певний період державною владою з громадянами цієї держави.

По-четверте, державна стратегія забезпечує консолідацію політичних сил навколо державної стратегії. Характер забезпечення такої консолідації власне і формує сферу публічної політики, яка ще недостатньо розвинена, і саме на цю сферу поки мляво спирається влада.

По-п'яте, заявлена державна стратегія дає підстави для аналізу і критики. Для суспільства принципово важливим є те, щоб критичний аналіз не зводився тільки до обвинувачення влади в якихось дрібних гріхах, а був виваженою професійною розмовою по суті. Коли є стратегія, то аналіз і критика стосується вже тактичних питань, що дає можливість владі не тільки виправляти і коригувати свої дії, а формувати консолідовану відповідальність усіх владних структур і суспільства в цілому за майбутнє держави.

По-шосте, зміст стратегії розставляє орієнтири й пріоритети для поточної діяльності, для середньострокових і короткострокових проектів, що не повинні суперечити генеральній стратегії. Державна стратегія (є не політичний торг фракцій парламенту) є єдиною основою для формування державного бюджету. Зміст стратегії є підґрунтям для приватного підприємництва, для зарубіжних інвесторів і для зовнішньої політики загалом, збільшує довіру інших країн до країни, яка діє на основі публічно заявленої державної стратегії, і створює змістовний простір міжнародного посилення держави. Якщо держава має страте-

гію, з нею і з її стратегією змушені рахуватися інші держави, якщо у держави немає стратегії, вона перебуває в фарватері чужої стратегії.

І останнє, стратегія визначає етапи просування до мети. Це означає, що кожного року (або з будь-якою іншою періодичністю) в країні ставляться нові проблеми і підсумовуються наслідки розв'язання або нерозв'язання старих, поставлених минулого року. Це не просто соціальна динаміка яких-небудь процесів, це інше - здатність цілого суспільства, його еліти, його політичного керівництва не "тупцювати на місці" довгі роки, розв'язуючи одні і ті ж проблеми, а досягати поступальної динаміки соціального руху [19].

Сьогодні у нас є підстави вважати, що Україна починає жити не тільки за європейськими, але й за світовими стандартами цивілізаційного розвитку. Наш оптимізм базується не тільки на тому, що наша молода держава набуває досвіду й уміння розробляти і формулювати чіткі стратегічні завдання, що у нас починають з'являтися зрозумілі й аргументовані урядові стратегічні розробки, проекти і програми, а перш за все тому, що, нарешті, ми маємо реальну, масштабну і цілісну загальнодержавну стратегічну програму розвитку, яка викладена у Посланні Президента України до Верховної Ради України 2000 р. "Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки".

Суть стратегії економічного та соціального розвитку України на 2000-2004 рр. викладена у посланні, полягає у реалізації чітко окресленого завдання: прискорено вивести економіку на траєкторію постійного зростання через глибокі структурні зміни на поглиблення курсу ринкових реформ, активну й послідовну соціальну політику. Для того, щоб ця стратегічна програма була успішно втілена в життя і виконана, треба оптимально поєднати сьгоднішні можливості адміністративного реформування управління в державі з переходом до стратегічного або цільового державного управління. Важливо також запровадити критерії оцінки ефективності виконання програми й індикативні показники, розписані відповідно до проблем і

розподілені за роками. Щоб була можливість моніторингу програми як з боку керівництва країни, так і з боку її громадян. Напевно, не зайвим буде і показати порівняльні параметри розвитку України на тлі інших країн, зокрема Росії, країн Західної Європи і США. Щоб всі ми могли знати, в якому місці світової цивілізації ми знаходимося, і де маємо і обов'язково будемо знаходитися через п'ять років.

Контрольні запитання і завдання

1. Дайте визначення “концепція державної стратегії” та охарактеризуйте її структуру.
2. Охарактеризуйте поняття та основні етапи стратегічного планування.
3. Визначте поняття “державна стратегія”
4. Який зміст поняття “стратегічні інтереси”?
5. Який зміст поняття “стратегічний вибір”?
6. Дайте визначення поняттю “стратегічні цілі”
7. Які ознаки стратегічного знання та стратегічного мислення?
8. Які ознаки стратегічного лідерства?

Рекомендована література

1. Дегтярев А.А. Основы политической теории. - М.: Высш. шк., 1998. - С. 167.
2. Політологічний енциклопедичний словник. - К.: “Генеза”, 1997. - С. 340.
3. Гладкий Ю.Н., Чистобаев А.И. Основы региональной политики. - С.Пб, 1998. - С. 387.
4. Там же. С. 389-390.
5. Там же. С. 392-393.
6. Бенджамін Л. Крозбі. Стратегічне планування та стратегічний менеджмент: чим вони відрізняються: Методичні матеріали. - К.: Вид-во УАДУ. - 1998. - С. 1-2.
7. Там же. С. 3-5.

8. Пал Л. Аналіз державної політики. - К.: Основи, 1999. - С. 23.
9. Рябов С.Г. Державна влада: проблеми авторитету та легітимності. - К.: НІСД, 1996. - С. 17-18.
10. Сент-Бев О.Ш. Шатобриан в оценке одного из близких друзей в 1803 году. (Определение "биографического метода") // Зарубежная эстетика и теория литературы: Трактаты, статьи, эссе. - М., 1987. - С. 40-48.
11. Постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 1998 р. "Про утворення підрозділів місцевих органів виконавчої влади з питань внутрішньої політики".
12. Аналітичні інституції України: Довідник недержавних дослідницьких організацій України. - Ін-т посткомуністичного сус-ва, АТ "Вид-во "Політ. думка", 1997.
13. Веймер Д., Вайнінг Е. Аналіз політики. Концепції і практика. - К.: Основи, 1998. - С. 479.
14. Веймер Д., Вайнінг Е. - С. 493-495.
15. Веймер Д., Вайнінг Е. - С. 496-497.
16. Політологічний енциклопедичний словник. - К.: Генеза, 1997. - С. 192.
17. Карлоф Б., Седерберг С. Вызов лидеров. - М.: Дело, 1996. - 352 с.
18. Дилигенский Г.Г. Социально-политическая психология. - М.: Новая шк., 1996. - С. 209-257.
19. Дацюк С., Грановський В. Що робитиме Україна в ХХІ сторіччі? Чи спроможна вітчизняна еліта сформулювати державну стратегію // День. - 1999. - 11 лют.

ЗМІСТ

<i>Передмова</i>	3
<i>Розділ I</i>	
Концептуальні засади державної політики	10
<i>Розділ II</i>	
Технологія формування державної політики	34
<i>Розділ III</i>	
Аналіз у процесі формування та впровадження політики в різних сферах суспільного життя України	58
<i>Розділ IV</i>	
Формування і впровадження державної політики: цілі, інструменти, важелі, рішення	84
<i>Розділ V</i>	
Шляхи та механізми впровадження державної політики	110
<i>Розділ VI</i>	
Моніторинг та оцінка ефективності державної політики (власне український та західний досвід)	152
<i>Розділ VII</i>	
Державна стратегія	196

**Державна політика:
аналіз та механізм її впровадження
в Україні**

Навчальний посібник



Відповідальна за випуск *Н.А. Гегеля*
Редактор *Л.М. Тищенко*
Коректор *Р.Р. Феліксова*
Комп'ютерна верстка *Н.Ю. Копайгора*