

Національна академія державного управління  
при Президентові України

*Управління організації фундаментальних  
та прикладних досліджень*

*Кафедра державної політики та суспільного розвитку*

# **ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ДЛЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО УРЯДУВАННЯ**

Науково-методична розробка

Київ  
2015

УДК 001.89:32:351:321.7  
Д36

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

**Авторський колектив:**

***Е. А. Афонін, Я. В. Березний, О. В. Валевський, І. В. Вернудіна;  
В. В. Голубь, Л. В. Гонюкова, В. М. Козаков, В. О. Купрій, В. А. Ребкало,  
Г. Л. Рябцев, В. В. Тертичка, В. А. Шахов.***

**Рецензенти:**

***Т. В. Поспелова***, доктор наук з державного управління, завідувач кафедри державного управління та управління освітою Інституту суспільства Київського університету імені Бориса Грінченка;

***Р. В. Войтович***, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри філософії, теорії та історії державного управління НАДУ.

**Державна політика для демократичного урядування : наук.-метод. розробка / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Березний, О. В. Валевський та ін. — К. : НАДУ, 2015. — 64 с.**

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

В основу науково-методичної розробки покладені результати дослідження теми НДР “Державна політика і демократичне урядування: сутність і механізми взаємодії” (ДР № 0113U002442).

Розрахований на слухачів НАДУ всіх форм навчання та державних службовців.

**УДК 001.89:32:351:321.7**

## З М І С Т

ВСТУП .....	4
<b>I. Формування та реалізація державної політики і демократичного урядування Запитання для самоконтролю .....</b>	<b>5</b>
<b>II. Інституційні чинники взаємозв'язку соціально-економічних і політичних умов розвитку суспільства .....</b>	<b>10</b>
<b>III. Ціннісні засади гармонізації взаємодії державної політики та демократичного урядування .....</b>	<b>15</b>
<b>IV. Середовище і учасники процесу державної політики .....</b>	<b>22</b>
<b>V. Ресурси державної політики .....</b>	<b>27</b>
<b>VI. Владно-управлінські рішення як інструмент реалізації державної політики .....</b>	<b>33</b>
<b>VII. Громадсько-політичні об'єднання як чинники процесу взаємодії державної політики і демократичного урядування .....</b>	<b>38</b>
<b>VIII. Взаємозв'язок державної політики і соціально-економічних та культурних умов розвитку суспільства .....</b>	<b>42</b>
<b>IX. Вплив процесів глобалізації на процедури вироблення державної політики і демократичного урядування .....</b>	<b>46</b>
<b>X. Психологічні засади державної політики .....</b>	<b>51</b>
<b>ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ .....</b>	<b>54</b>
<i>Завдання для самостійної роботи .....</i>	<i>57</i>
<i>Список використаних джерел .....</i>	<i>58</i>
<i>Список рекомендованих джерел .....</i>	<i>60</i>

## ВСТУП

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної і правової держави проблема взаємодії державної політики і демократичного урядування виявляється однією з найважливіших і пріоритетніших. Адже зрозуміло, що така взаємодія є дуже важливим чинником реалізації принципу транспарентності влади, залучення громадянського суспільства до процесу формування державної політики та посилення контролю з боку громадян як за цим процесом, так і за діями владно-управлінських структур в цілому. Демократичне урядування є визначальною ознакою того, що у науковій літературі отримало назву “доброго врядування” (good governance”) тобто, як відзначається у науковій доповіді Всеукраїнської науково-практичної конференції “Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України” (Київ НАДУ при Президентові України, 16 травня 2014 р.) “управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства” і “регулюється органами державної влади та недержавними організаціями (представниками бізнесу, громадськості), а також має ознаки результативного і ефективного управління”. Саме тому демократизація державного управління не може не передбачати поширення громадської участі, посилення правових гарантій та захисту людини, активізації регулярного зворотного зв’язку владно-управлінської еліти з громадянами та їх організаціями, постійного моніторингу громадської думки та її врахування в процесі прийняття і впровадження політичних і управлінських рішень. Все це актуалізує проблему оптимізації взаємодії державної політики і демократичного урядування і визначає її як об’єктивну необхідність і важливий чинник подальшого успішного просування України шляхом демократизації всіх сфер суспільного життя.

## I. ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ДЕМОКРАТИЧНОГО УРЯДУВАННЯ

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

У найбільш загальному визначенні під *державною політикою* розуміють напрям дій (або бездію), що обирається владою для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем.

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

- *мультидисциплінарність*: ґрунтування на здобутках, дослідженнях і методології суспільних наук (економічних, політичних, юридичних, управлінських) з виробленням власних наукових підходів;

- *зорієнтованість на вирішення проблем*: центром уваги суспільної політики є розв'язання реальних (життєвих) суспільних проблем;

- *нормативність*: ця наука орієнтована на розв'язання реальних проблем з урахуванням існуючих норм і суспільних цінностей, що визначають правила і критерії вибору певних варіантів дій влади.

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

Сучасне розуміння демократичного врядування базується на концепціях належного врядування (good governance) і чутливого врядування (responsive governance), що були сформульовані наприкінці минулого тисячоліття провідними науковцями світу під егідою міжнародних організацій (Світовий банк, ОЕСР). **Належне врядування**, згідно підходу Світового банку (1994) характеризується передбачуваним, відкритим і "освіченим" (таким, що спирається на знання) процесом формування і реалізації політики;

бюрократією, що пройнята духом професіоналізму, виконавчою владою, відповідальною за свої дії, потужним громадянським суспільством, що відіграє активну роль у суспільних справах, і всі вони діють відповідно до принципу верховенства права.

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

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

Демократичність врядування стосовно державної політики стосується, в першу чергу, тих принципів і цінностей, на яких має базуватися політика держави.

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

Визначення політики як курсу дій відповідних органів влади передбачає її класифікацію за органом влади, який відповідальний за політику, та за масштабами і сферами проблем, які потре-

бують вирішення. Якщо взяти до уваги визначення політики за змістовним наповненням (кожна політика як курс дій характеризується проблемою, цінностями і цілями та інструментами її реалізації), то політика може класифікуватися за ціннісними орієнтирами, за цілями та інструментами. З урахуванням характеристик політики через процес її вироблення (поняття “цикл політики”, ланцюг “затрати – продукти – впливи – результати/наслідки”), коло учасників процесу політики та особливості середовища політики), політика також класифікується за періодом часу (горизонтом проектування) та за стилем. З урахуванням зазначених ознак пропонується наступна класифікація політики.

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

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

3. Класифікація політики за першими двома ознаками (за територіальними масштабами і за органом влади, відповідальним за політику) накладається на класифікацію політики за “точкою

зору” – з урахуванням того, у чиїх інтересах вона здійснюється. Так у певному регіоні країни може проводитись державна регіональна політика – органами державної влади в цьому регіоні в інтересах всього суспільства, а не лише населення регіону, і політика регіону, яку проводять орган представницької влади цього регіону і сформовані ним виконавчі органи в інтересах, у першу чергу, населення і підприємництва лише цього регіону.

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

5. *За хронологічною ознакою* (як правило, ретроспективно) – напр., політика держави перших років незалежності, політика років перебування, післявоєнна політика.

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

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

8. *За предметною/проблемною сферою і відповідними цілями*; це передбачає ієрархічну класифікацію: на верхньому рівні – внутрішня і зовнішня політика держави; у свою чергу, внутрішня поділяється на економічну, соціальну, гуманітарну і т.п.; зовнішня –



на політику торгіву (зовнішньоекономічну) і безпекову (зовнішньої безпеки). Далі, економічну політику можна поділити на макро- і мікроекономічну, а макроекономічну, у свою чергу, на фінскальну і монетарну. На ієрархію проблем/сфер політики накладається ієрархія цілей і завдань. Напр., за цілями ефективності і справедливості можна виділити політику забезпечення ефективності функціонування економіки і, відповідно, політику перерозподілу доходів; цей поділ передбачає подальшу деталізацію із врахуванням нижчих рівнів ієрархії цілей політики. Політика забезпечення стійкого розвитку суспільства поділяється, у відповідності до різних цілей стійкого розвитку, на освітню політику, політику охорони довкілля, охорони здоров'я.

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

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

### **Запитання для самоконтролю**

1. *Як впливає демократія на процедури і методики аналізу державної політики?*
2. *З'ясуйте базові принципи відкритості та прозорості у виробленні політики. Які принципи відкритості і прозорості Ви вважаєте визначально важливими для становлення публічності державної політики в Україні?*
3. *Назвіть складники визнання і визначення проблеми.*
4. *Дайте визначення понять “результативність політики” і “ефективність політики”.*

## **II. ІНСТИТУЦІЙНІ ЧИННИКИ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ І ПОЛІТИЧНИХ УМОВ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА**

Трансформаційні перетворення, які відбулися в постсоціалістичних країнах Центральної і Східної Європи, окреслили не лише різну їх швидкість у кожній з них, а й спровокували нетипові, на той час, проблеми суспільного середовища (недовіра до органів державної влади, дезорієнтовність, соціальне пригнічення і розчарування змінами, зростання нетерпимості, тощо). Яскраво виявилася значна залежність між політичним, економічним і соціальним середовищами, зокрема становлення і зміцнення перехідних економік внаслідок формального (законодавчого) закріплення ринкових норм і правил поведінки для економічних агентів на ринку. Першочергове значення у процесі реформ стало відводитися якості інституцій (норм і правил) в економіці, політиці, соціумі, що отримало продовження у досягненні ефективності системи державного управління.

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

Існує низка загальних характеристик, що супроводжують зазначені перетворення. Так, головна функція соціальних інституцій полягає у забезпеченні функціонування економічних систем в довгостроковій перспективі. Вони вирішують проблеми кооперації між людьми (економічними агентами) шляхом нівелювання чи зменшення невизначеності через встановлення стійкої, хоча й не обов'язково ефективної структури взаємодії між ними. Конкретні інституційні обмеження утворюють той простір, в межах якого діють організації, і тим самим дають змогу побачити взаємодію між “правилами гри” і поведінкою її учасників.

**Інституції нерозривно виростають із минулого соціальної взаємодії між людьми і не можуть бути чужими, сторонніми для суспільства.** Так закони та інші формальні правові норми можуть змінюватися у процесі появи вимог суспільного й економічного розвитку відносно швидко, проте неформальні інституції зазнають змін поступово, спираючись на історичний досвід і впливаючи з нього. Але так чи інакше всі ці зміни неодмінно позначаються на психологічному стані суспільства.

Новітні світові економічні і фінансові кризи вказують на інституційні зміни як основу якісного зростання суспільного організму для будь-якої країни завдяки досягненню балансу між соціальною, економічною і політичною сферами. Основними джерелами такого балансу вважаються зрушення у добробуті громадян у широкому контексті та певна ідеологія в країні як суб'єктивна модель, через призму якої люди усвідомлюють і оцінюють навколишній світ. Спільним знаменником для них є первинна ланка – громадяни країни, їхні поведінкові реакції на пропонувані державою зміни, ту чи іншу державну політику.

**Статус громадянина насамперед має суспільно-політичну сутність.** Тому побудова громадянського суспільства природно супроводжується зростанням масштабу політичної активності та появою різноманітних ідеологічних уподобань, що найповніше задовольняють інтереси громадян, їхніх груп-інтересів. У цьому контексті, через виклики суспільного розвитку перед державним управлінням постає подвійне завдання.

**По-перше, це необхідність зміни механізмів прийняття управлінських рішень** з урахуванням активності організацій громадянського суспільства. **По-друге, вироблення об'єднаної суспільної ідеології** довкола спільних інтересів для усіх громадян, їх об'єднань і держави.

Якість вирішення такого подвійного завдання визначає конкретні історичні моделі громадянського суспільства. Вони мають свої соціокультурні та національні особливості, що виявляються та актуалізуються в різних країнах по-різному.

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

– утруднення самоідентифікацій соціальних груп внаслідок різкого прискорення соціальних процесів, несталості соціальних груп та підвищення автономності особистості. Як результат – розриви між об’єктивними інтересами соціальних груп та тих інтересів, які вони на практиці обстоюють, диверсифікація соціальних груп та фрагментація групових інтересів.

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

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

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

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

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

– *виснаження можливостей отримання тіньових доходів*. Скорочення тіньових доходів у роки кризи переклало тягар “тіньових видатків” на офіційну заробітну плату. При цьому потреба у здійсненні неофіційних (корупційних) платежів не зменшувала-

ся, а за багатьма оцінками – зростала. Населення стало сильніше відчувати тиск корупції на власний добробут;

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

– поширення егоїстичних поведінкових установок серед громадян. У структурі населення країни тривалий час переважають домогосподарства без дітей (62,1% серед усіх домогосподарств) і родини з однією дитиною (75,3% серед сімей, що мають дітей). При цьому частка чоловіків у структурі населення постійно зростає (до 40 років у кожній віковій групі вони становитимуть 50–51%, за стриманого прогнозу до 2020 року).

– прагнення до розширення свободи слова. У суспільному середовищі з 2011 року відзначається найвище за всі роки незалежності відчуття обмеженості свободи слова (14,7% у 1994 р.; 21,1% – 2004; 22,5% – 2011, тоді як у 2010 р. – 12,2%). При цьому, воно супроводжується оцінкою існування свободи слова на рівні 2000–2004 рр. (50,7% – 2000; 54,9% – 2004; 52,1% – 2011, тоді як у 2010 р. – 68,4%). Це означає, що у масовій свідомості цінність самого факту вільного поширення власної думки, набула природного зростання, тобто вважається громадянами об'єктивною необхідністю.

– усвідомлення демократичного режиму як передумови добробуту сімей, незалежно від рівня участі у його функціонуванні.

Особливістю сьогодення є швидке зростання не байдужих громадян і підтримки демократичного режиму при посткризовому зниженні добробуту сімей (48% підтримували демократичну форму проти 21,3% – авторитарну у 2011 р.). Таким чином, потенціал до відстоювання власних інтересів зберігається на рівні індивідуальних реакцій на соціально-економічні умови і пов'язується з демократичною формою організації суспільства;

– розчарування у існуючій політичній системі України. Громадяни переконуються у нездатності реалізувати свої інтереси за існуючої політичної системи з огляду на відсутність чітко артикульованих цілей партій та політичних лідерів в Україні.

*Суперечності між перерахованими особливостями свідомості та реальним перебігом подій в останні роки обумовили на-*

ростання соціальної “втоми” громадян щодо існуючої організації соціально-економічного середовища.

Нехтування запиту населення державою стимулює природне неконтрольоване накопичення соціального капіталу поза межами офіційної політичної системи, як правило, у формі солідарності між громадянами та їх групами.

Суспільний вибір на користь нових інституційних норм (реформ) досягається через встановлення соціального, економічного і політичного консенсусу в суспільстві на основі діалогу між автономними соціальними і економічними групами інтересів. Для гарантування успішності змін у суспільстві має відбутися формування певного соціального капіталу, який становить своєрідний “запас соціальної стійкості” та основне джерело легітимності дій органів державної влади перед громадянами. Зокрема з досвіду подолання економічних криз та проведення успішних структурних реформ у різних країнах світу відомо, що переважна більшість учасників будь-якої з суспільних груп потенційно готові відмовитися від негайного отримання власної вигоди задля отримання вищої майбутньої (спільної) вигоди, якщо вони безпосередньо спостерігають, що інші, особливо провідні учасники, обирають таку саму стратегію. Тому дотримання нових правил (інститутів та інституцій) вимагає, щоб кожен з учасників отримував інформацію щодо рівня дотримання правил іншими.

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

### **Запитання для самоконтролю**

- 1. У чому виражаються інституційні перетворення та як поділяються інституції?*
- 2. Чому політичний процес має визначальне значення для зміни цінностей у перехідних суспільствах?*
- 3. Яким чином громадяни засвоюють нові цінності, інститути та інституції?*

### **ІІІ. ЦІННІСНІ ЗАСАДИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ДЕМОКРАТИЧНОГО УРЯДУВАННЯ**

Державна політика діє як механізм уніфікації, структурування, зняття суперечностей, які неодмінно виникають внаслідок різноманітності інтересів членів суспільства. Отже, зміст державної політики визначається не лише управлінським значенням та інструментальною ефективністю, але й її органічним зв'язком з фундаментальними цінностями громадянського урядування.

Водночас звертає на себе увагу надзвичайна розбіжність таких цінностей, пріоритетів і стереотипів, що породжує величезну роль суб'єктивності в процесах, пов'язаних із здійсненням влади. Проте серед цієї безлічі поглядів існує все ж коло переваг, які складають внутрішнє ядро, до якого в принципі зводиться вся сукупність цінностей, що визначають демократичну сутність державно-управлінських відносин. Досліджуючи ціннісні виміри влади, до такого внутрішнього стрижня відносять такі якості, як почуття обов'язку, виміри честі, справедливості, совість, відповідальність, моральність, і навіть таку специфічну, як сакральність.

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

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

Загальносистемні принципи державної політики повинні висувати на перший план ціннісну домінанту демократизму як орієнтир розвитку всієї системи державного управління та урядування у країні.

Розглядаючи в такому ракурсі взаємозв'язок державної політики і демократичного урядування, стає зрозумілим, наскільки важливим є визначення та характеристика ціннісних параметрів діяльності органів державної влади і державного управління, за допомогою яких вимірюється ступінь їх демократичності, ефективності і соціальної спрямованості. Не буде перебільшенням ствердження, що ті негативні тенденції, які спостерігаються в стра-

тегічних напрямках державної політики в Україні, чималою мірою пов'язані з недостатньою увагою і низьким рівнем впровадження в практику державно-управлінської діяльності її соціально-ціннісних параметрів.

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

*Основою демократичного урядування можна вважати такі ціннісні принципи:*

- принцип активної та свідомовизначеної участі народу у виробленні державної політики;

- принцип прозорості, тобто спроможність адміністративних процедур забезпечити високий рівень обізнаності громадян та їх колективів щодо матеріальної і процесуальної сторони державно-управлінської діяльності, зрозумілості широкій громадськості детермінованості, змісту і сенсу цієї діяльності з правом вільного доступу до інформації;

- принцип відповідальності або підзвітності урядів;

- принцип відповідальності за результати.

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

Європейські держави протягом останніх часів спрямовують свої зусилля заради гарантування та реалізації ідеалів і принципів, які є важливим їх надбанням: демократія, права людини, верховенство права.

Стратегічний вибір України на європейську інтеграцію передбачає досягнення цивілізаційної **моделі демократичного урядування**. Суть цієї моделі досить проста: ринкові відносини в економіці, права людини як альфа й омега у громадському житті, повага до Закону, що захищає права людини, публічність і інформа-



ційна відкритість влади, дійсно підзвітної народу, який її обирає. До сучасних цивілізаційних задач і моделей демократичного урядування можна віднести:

- формування нового типу державності, що базується на пріоритеті права, здатного до соціального партнерства в умовах реально сформованої диференціації інтересів різних груп і спільностей;

- створення реального плюралізму в суспільстві на основі появи самоорганізованих структур, асоціацій, неформальних громадських рухів;

- подолання традиційної конфронтаційної громадської й політичної культури, тобто стабілізації суспільства на основі громадського миру та конституційних гарантій і т.п.

Формування такої моделі слід розглядати як довготривалий і багатоетапний процес. Одною із головних властивостей функціонування такої моделі є те, що у громадянському суспільстві на відміну від інших, при наявності великої кількості некомерційних структур діє особливий тип комунікацій. Тобто громадянське суспільство – це те суспільство, де є горизонтальні зв'язки, які не контролюються владою, які дозволяють людям обмінюватися програмами життєдіяльності, координувати свої вчинки, контролювати та впливати на діяльність владних органів і так далі.

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

- держава намагається регулювати усі сфери суспільного життя зверху донизу, переважають вертикальні ієрархічні адміністративні структури;

- нераціональний розподіл функцій між різними відомствами: деякі функції дублюються, інші, навпаки, випали із поля зору;

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

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

- велика увага приділяється процедурним технічним питанням, замість вироблення політики і узгодження стратегії;

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

*Держава, вся її політика повинна бути націлена на формування ціннісних орієнтирів демократичного урядування в країні. Для цього потрібно вирішити низку проблем, головними з яких є:*

- децентралізація управління та надання якісних державно – управлінських послуг населенню;
- поєднання державного адміністрування та громадського урядування;
- розвиток демократичних засад урядування та врахування громадської думки при виробленні державної політики;
- співвіднесення громадських та особистісних, загальнодержавних та місцевих інтересів;
- об’єктивність, загальнодоступність, повнота і оперативність інформації;
- раціональна організація апарату державного управління;
- планування та прогнозування розвитку;
- проведення державна кадрової політики в органах державного управління за принципами прозорості, професіоналізму, публічності та компетентності;
- гарантія законності та контроль за виконанням і дотриманням законів.

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

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

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

Наголошуємо на тому, що гармонізація державної політики та розвитку демократичного урядування в країні в ціннісному вимірі можливо тільки з точки зору з'ясування позицій з яких проводиться ця політика. Якщо права людини порушуються державою або за її потурання, то людина й суспільство можуть і повинні боротися проти такої держави. Крім того, з такою державою має боротися й усе світове співтовариство в прагненні до гуманізму, миру й міжнародного співробітництва з метою забезпечення блага особистості в усьому світі. Громадяни, стверджував Джон Локк, зобов'язані підкорятися тільки тоді, коли уряд захищає їхні права. А 5-й поправці до Конституції США визнається право громадян змістити неугодний їм уряд. Подібне й було зроблено українським народом у грудні 2004 р., а потім у 2014 р., під час “революції гідності”.

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

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

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

Більш того, базові засади демократії в країні формуються із застосуванням недемократичних засобів і методів. В державній політиці сучасної України відсутній досвід і механізми співпраці органів державної влади в умовах коаліційного уряду. Аксіологічні проблеми створює різниця соціально-політичних ціннісних орієнтацій політичних сил, які утворюють уряд.

Одним з дієвих засобів усунення цих розбіжностей на рівні державного управління є, безумовно, деполітизація органів виконавчої влади, створення таких базових засад кадрової політики державної служби, які б унеможливлювали вплив політичних сил на державних чиновників під час виконання ними своїх службових обов'язків. Іншим механізмом узгодження ціннісних розбіжностей різних політичних сил у складі коаліції є вироблення і публічне прийняття програми дій уряду. Тільки тоді ми сформуємо ціннісні механізми гармонізації державної політики та демократичного урядування.

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

1. Політичні цінності (цінності уряду і парламенту), які базуються на: орієнтації на консенсус (consensus oriented), спільній роботі громадян і влади (participation), чуйності реагування, оперативності (responsiveness).

2. Правові цінності (цінності державних служб і суду), що передбачають рівність і недискримінація (equity and inclusiveness), верховенство права (rule of law).

3. Соціально-економічні цінності (цінності державних агентств) – результативність, ефективність і економічність (effectiveness and efficiency).

4. Універсальні цінності адміністрування – прозорість (transparency), підзвітність (accountability).

Реалізація цих ціннісних принципів веде до неодмінної гармонізації влади, державної політики держави та розвитку демократичного урядування.

Міжнародний досвід свідчить, що одним з ефективних напрямів державної політики на демократичних засадах є її **системна взаємодія з розвитком демократичного урядування** як визначальний ціннісний показник. Застосування ціннісного критерію взаємодії в гармонізації державної політики з демократичним урядуванням сприяє укріплення єдності державної влади, взаємозв'яз-

ків державних органів та інститутів громадянського суспільства, узгодженню різнопланових суспільних інтересів і, зрештою, досягненню політичної та соціально-економічної стабільності в державі. Внаслідок цього процес взаємодії слід розглядати як основу процесу вдосконалення системи державного управління в Україні в напрямі підвищення його ефективності та демократичності.

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

### ***Запитання для самоконтролю***

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

#### IV. СЕРЕДОВИЩЕ І УЧАСНИКИ ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

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

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

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

Ураховуючи це можемо виділити низку характерних ознак середовища:

- середовище здійснює вплив, створює контекст;
- середовище не може бути частиною системи, а знаходиться поза нею, створюючи в свою чергу окрему субсистему.

СПДП може розглядатися як набір окремих компонентів, що утворюють три основних рівня впливів:

- фундаментальний рівень;
- соціально-економічний рівень;
- зовнішньополітичний рівень.

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

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

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

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

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

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

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

- *інформаційно-комунікаційний*, що демонструє прийнятий у суспільстві тип культурного спілкування; традиції, звичаї, символи, ритуали, що використовуються для забезпечення процесу

вироблення державної політики; особливості форм міжособистісного й міжгрупового спілкування, комунікації.

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

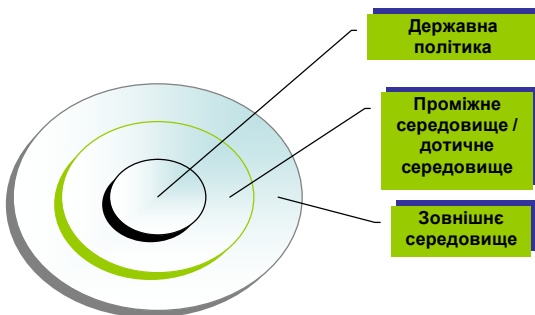
Суспільна природа СПДП визначає також інші важливі елементи його структури: індивіди, групи та організації з властивими їм власними цінностями й інтересами. Кожен із зазначених елементів може характеризуватися соціальною роллю та статусом.

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

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

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

Схематично СПДП може мати такий вигляд (рис. 1).



*Рис. 1. Схеми середовища вироблення державної політики*

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

Інституційно дотичне (проміжне) середовище представлене різно-

манітними зацікавленими організаціями, установами та комунікаційними зв'язками між ними. До таких можна віднести, наприклад, міжнародні організації, громадські організації, асоціації підприємців, засоби масової інформації. Такі інституції безпосередньо долучені до процесу політики, хоча не виступають прямими її виробниками. Тобто вони мають статус співучасника проце-



су. Термін “дотичне середовище” характеризує те, що воно доторкається, долучається до процесу державної політики й безпосередньо впливає на нього.

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

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

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

Зовнішнє середовище представлено географічним, природним, біологічним, соціокультурним, соціально-економічним середовищами, що створюють умови, контекст і опосередковано впливають на вироблення державної політики. Оточуючи процес державної політики, воно також виступає в свою чергу окремим середовищем щодо організацій (структур) проміжного середовища, здійснюючи на них також своєрідний вплив. Таким чином цей вид середовища набуває ознак середовища як умови. Його найсуттєвішими структурними компонентами є:

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

Отже, під СПДС слід розуміти *сукупність умов, обставин, структур, що є зовнішніми відносно меж процесу вироблення державної політики та які безпосередньо чи опосередковано впливають у процесі взаємодії на нього*. Таке середовище є структурованою та інституціалізованою підсистемою загальної політичної системи.

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

У загальному плані усі учасники вироблення державної політики поділяються на офіційних та неофіційних. У даному поділі застосовується така визначальна категорія, як “повноваження”. Тобто до офіційних належать ті учасники, які володіють легітимними повноваженнями займатися формуванням державної політики.

Неофіційними учасниками процесу вироблення державної політики є переважно організації громадянського суспільства (ОГС), політичні партії, засоби масової інформації, групи тиску, окремі громадяни, лідери окремих соціальних груп. Такі учасники не володіють правом остаточного ухвалення рішення щодо політики, проте на різних етапах впливають та тиснуть на офіційних учасників з метою прощтовхування власного варіанту політики. Хоча, у певних випадках, громадяни можуть надіятися повноваженнями щодо остаточного ухвалення рішення щодо державної політики через референдум.

Отже середовище процесу державної політики є багатоаспектним та чітко структурованим явищем. Сукупність умов, обставин, інституцій, які перебувають поза процесом державної політики, але які безпосередньо чи опосередковано впливають на нього, становлять складові згаданого середовища. Це в свою чергу обумовлює багатокомпонентну залежність (детермінізм) процесу вироблення державної політики від середовища, що власне має перебувати в центрі посиленої уваги при здійсненні аналізу політики.

### ***Запитання для самоконтролю***

- 1. Що включає в себе середовище процесу вироблення державної політики? Проілюструйте відповідь прикладами окремих компонентів середовища*
- 2. Яким чином якість державної політики залежить від проведення консультацій із заінтересованими сторонами?*
- 3. Поясніть на конкретних прикладах функцію дорадчо-консультативних структур при органах виконавчої влади в процесі формування державної політики.*
- 4. Які існують стандарти проведення консультацій з громадськістю?*
- 5. Що визначає ефективність діяльності громадських рад при центральних органах виконавчої влади?*

## V. РЕСУРСИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Одним з найбільш використовуваних підходів до державної політики як курсу дій є розуміння її як процесу – низки цілеспрямованих споріднених рішень, ініційованих і опрацьованих протягом значного відрізка часу згідно з державними процедурами, у сферах державного впливу та в державних інституціях. При цьому акцентують увагу на аналізі цілей, змістові дій, характеристиках учасників політики, продуктах і наслідках останньої (рис. 2).



*Рис. 2. Модель державної політики як процесу*

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

Існує декілька *класифікацій* ресурсів. Зокрема, А.Етціоні поділяє їх на утилітарні, примусові й нормативні. *Утилітарні ресурси* – це матеріальні та інші соціальні блага, пов’язані з повсяк-

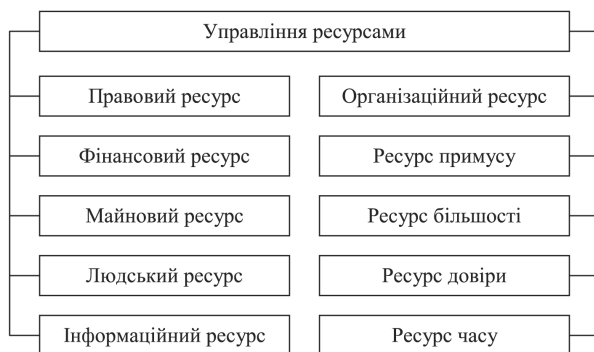
денними інтересами людей. Ці ресурси використовують як для заохочення, так і для покарання. Як *примусові ресурси* виступають заходи адміністративного покарання, використовувані тоді, коли не спрацьовують утилітарні ресурси. *Нормативні ресурси* – це засоби впливу на ціннісні орієнтації та норми поведінки людини. Вони покликані переконати підлеглих у спільності інтересів керівника й виконавців, забезпечити схвалення дій суб'єкта політики, прийняття його вимог.

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

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

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

Доцільно розрізняти десять видів ресурсів, які учасники політики можуть використати (чи ні) у процесі вироблення політики (рис. 3). В основу наведеної класифікації покладено типологію М.Крозьє та Е.Фрідберга, уточнену П.Кньопфелем.



**Рис. 3. Класифікація ресурсів політики**

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

*Правові ресурси.* Право, яке на відміну від інших ресурсів перебуває в розпорядженні творців політики, є переважним джерелом узаконення будь-яких рішень стосовно неї. За відсутності цього ресурсу у вигляді законодавчої (нормативної) бази будь-які рішення можуть бути опротестовані (чи скасовані) рішенням судів. Право відіграє визначальну роль серед інших ресурсів, оскільки нормативно обґрунтовує політико-адміністративні програми, організовує як зміст (визначення завдань та правил поведінки груп

інтересів), так і вибір інших ресурсів (фінансових, людських, силових, організаційних).

*Фінансові ресурси.* Фінансовий (монетарний) ресурс є одним із найбільш очевидних ресурсів. Його мобілізують не лише під час впровадження політики розподілу чи перерозподілу, але регулятивної чи засновницької. Неможливо успішно впроваджувати державну політику без фінансування. Тому забезпечення фінансовими ресурсами учасників політики є важливим політичним актом, в якому постійно й визначено бере участь законодавча влада, приймаючи бюджетні рішення.

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

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

Управління людськими ресурсами має стежити за тим, щоб жоден учасник політики не був виключений з процесу розвитку та застосування професійних мовних середовищ.

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

*Організаційні ресурси.* Організаційний ресурс (інтерактивний, координаційний, ресурс взаємодії) визначити доволі важко. Якість цього ресурсу визначається здатністю учасників політики організовувати взаємодію між собою й політико-адміністративними структурами та виробляти спільні уявлення про таку діяльність.

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

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

*Ресурс довіри.* У найзагальнішому випадку, ресурс довіри – це здатність учасника політики до отримання підтримки, а також до її надання. Щоб дієво впроваджувати будь-яку політику, необхідно досягти хоча б мінімального консенсусу між усіма групами інтересів щодо способів розроблення й суті майбутніх результатів політики. За його відсутності виникають конфлікти між учасниками політики й перешкоди на шляху її формування.

Ресурс довіри є найбільш нестійким та обмінюваним між учасниками політики при її впровадженні.

*Ресурс примусу.* Наявність ресурсу примусу (силового ресурсу), що має застережний і каральний вплив, традиційно вважають необхідною умовою та обов'язковим резервом державної влади та управління. Проте управління ним є дуже складним. Його використання потребує підтримки більшості, за відсутності якої може бути втраченим ресурс довіри. З огляду на це, якщо не брати до уваги політику щодо безпеки та оборони, примус є ресурсом, який майже не використовують. Більшість демократичних країн розглядає його як крайній, віддаючи перевагу ресурсові довіри. Проте навіть загроза використати силу може бути визначальною при впровадженні політики, що спирається на правові зобов'язан-

ня. Не слід нехтувати й законним примусом сил правопорядку у відповідь на протистояння з боку спеціальних груп інтересів.

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

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

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

### ***Запитання для самоконтролю***

- 1. Що таке ресурси політики та як вони впливають на вирішення суспільних проблем?*
- 2. Чому, на Вашу думку, інформаційне забезпечення є визначальним в системі прийняття владних рішень?*
- 3. Які перетворення організаційного ресурсу відбулися останнім часом в Україні? Оцініть ці зміни.*
- 4. За яких умов творці політики, можуть тимчасово (наприклад, під час формулювання політики) обійтися без правового чи інформаційного ресурсу, ресурсу часу чи довіри?*



## VI. ВЛАДНО-УПРАВЛІНСЬКІ РІШЕННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

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

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

Варто підкреслити, що у сучасній науці державного управління питання владно – управлінських рішень розглядаються у контексті взаємообумовлених понять, до яких відносяться *управлінські рішення, державно – управлінські рішення, владні рішення, політичні рішення, адміністративні рішення*. Іноді предметна площина цих понять перетинається і виникає термінологічна плутанина, тому важливо проаналізувати їх більш детально.

Оскільки влада є природним соціальним явищем, яке виникло до появи перших державних утворень, не слід звужувати її розуміння, ототожнюючи лише з державною, яка, хоч і справляє ключовий вплив на перебіг державно-управлінських процесів у сучасному суспільстві, але співвідноситься із поняттям влади як часткове та загальне.

Проаналізуємо основні поняття, які є у площині розгляду владно – управлінського рішення і часто мають спільну суб'єкт-об'єктну зону перетину.

Найбільш широким є поняття *управлінського рішення*. Розуміння управлінського рішення, більш наближене до змістовних характеристик владно – управлінського рішення, дає змогу розглядати його як акт, у якому у текстовій формі і логічно виражений вплив керуючих ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), необхідний для досяг-

нення поставлених цілей, задоволення відповідних потреб або акт цілеспрямованого впливу на об'єкт управління, що характеризує конкретну управлінську ситуацію, підготовлений на основі варіантного аналізу і прийнятої у встановленому порядку оцінки, що має директивне значення, який містить постановку цілей і обґрунтування засобів їх реалізації та організовує практичну діяльність суб'єктів і об'єктів управління, спрямовану на досягнення вказаних цілей.

Найбільш вірно трактування управлінського рішення наведено у Енциклопедичному словнику з державного управління, що розглядає його як основний результат діяльності суб'єкта управління, спрямованої на об'єкт управління з метою досягнення певних цілей, соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні.

Наступне поняття, що є складовим у характеристиці владно – управлінських рішень, це поняття *владне рішення*, суб'єктне поле якого може різнитися від вищого рівня влади – державної до влади окремих соціальних суб'єктів (соціальних груп, особистостей) і може бути пов'язане з організаціями, які не мають відношення до політики взагалі (влада релігії, влада керівника в організаціях, влада батька у родині).

Але більш прийнятним є поняття влади, пов'язане з політикою. У такому випадку йдеться про владні рішення, які пов'язані з політичною владою, і у цьому контексті владне рішення розглядається як результат взаємодії суб'єктів прийняття рішення, таких як органи державної влади та місцевого самоврядування, експерти, громадяни.

Близьким до поняття *владне рішення* є поняття *політико – управлінського рішення* і *політичного рішення*. *Політико – управлінське рішення* у науковій літературі переважно розглядається як тип публічно-державних рішень, які характеризуються, по-перше, формулюванням загальних завдань, де виражені базові цінності та корінні інтереси основних соціальних груп та політичних акторів; по-друге, відтворенням (зміною) нормативних та інституціональних параметрів суспільно-політичного порядку; по-третє, регулюванням та розподілом ключових суспільних ресурсів.

Політичні рішення часто розглядаються як інструмент реалізації політичної влади. У цьому контексті політичні рішення

можна ототожнювати із владно-управлінськими. Оскільки ж державна влада є вищою формою політичної влади, остільки низку державно-управлінських можна вважати політичними.

Окремо підкреслюється рівень *політичного керівництва*, як головного суб'єкта прийняття політичних рішень – рішення, які “приймаються вищими органами державної влади, посадовими особами – Президентом, Прем'єр-міністром, Головою Верховної Ради, міністрами, керівниками обласних державних адміністрацій з найбільш важливих суспільних проблем політичного керівництва. Вони є базовими, визначальними в ієрархії державно-управлінських рішень.

Але більшість вчених схиляється до трактування політичного рішення як здійснюваного у колективній чи індивідуальній формі процесу визначення завдань політичної дії, етапів, способів їх досягнення, зв'язку із реалізацією влади, наміру або міри органів влади та офіційних осіб стосовно розв'язання певної суспільної проблеми у соціальній, економічній чи іншій сфері життя суспільства.

Відомий український вчений В.Бакуменко, аналізуючи проблеми теорії, методології і практики формування *державно – управлінських рішень*, підкреслює, що важливою складовою процесу раціонального прийняття управлінських рішень є врахування людського фактору, тому що сама участь людини у прийнятті рішень супроводжується завжди фактором ризику, невизначеності, ймовірності щодо вирішення завдань і цілей організації.

Наведені визначення та специфічні ознаки державно-управлінських рішень дають змогу резюмувати, що у широкому розумінні ці рішення є втіленням державної волі у офіційно встановленій формі.

*Владно-управлінське рішення, як і управлінське у широкому сенсі* – це раціональний вибір одного варіанта з кількох запропонованих можливих варіантів дії. Але саме владно-управлінське рішення передуює політичним діям, спрямовуючи їх і визначаючи напрям розвитку суспільства. Завдяки прийняттю і формалізації владно-управлінських рішень відбувається перетворення політичних прагнень, вимог, уподобань різних груп суспільства, окремих політичних суб'єктів у площину їх матеріалізації і фактично є способом владно-управлінського впливу на суспільні процеси, розвиток суспільства і держави.

Реалізуючи на практиці суспільні (публічні) інтереси, суб'єкти владних повноважень формують державну або суспільну волю

у формі правового рішення і адресують її іншим учасникам правовідносин – громадянам, організаціям, моделюючи поведінку останніх. А вони, своєю чергою, зобов'язані виконувати встановлені правила (приписи).

Таким чином, прийняття владно-управлінських рішень є компетенцією не лише держави в особі утворених нею органів та уповноважених посадових осіб, а й інших суб'єктів суспільно-політичних відносин, які одночасно є носіями ознак інших видів соціальної влади (крім державної) – трудових колективів, керівників підприємств, а також влади партій, рухів, громадських організацій тощо.

Владно-управлінські рішення мають бути спрямовані на забезпечення функціонування та ефективний розвиток усіх сфер життєдіяльності суспільства, розв'язання проблем, що виникають, і визначення шляхів удосконалення та розвитку. З огляду на це, владно-управлінські рішення доцільно розглядати крізь призму суспільних процесів та явищ, які вони зумовлюють, якими супроводжуються їхня розробка, ухвалення та втілення, а також на які вони чинять вплив.

Ставлення переважної кількості громадян до владно-управлінських рішень в умовах демократичного врядування є одним з визначальних чинників їхньої “ліквідності”. Теоретично можна припустити, що суспільне ставлення до владно-управлінських рішень має свої як негативні, так і позитивні прояви залежно від потужності громадської реакції на їх ухвалення, ступені яких розташовані на шкалі (рис. 4).



*Рис. 4. Шкала суспільного ставлення до владно-управлінських рішень*

Звісно, така класифікація ступенів суспільного ставлення до владно-управлінських рішень є умовною, оскільки її складники не мають проявів у чистому вигляді та повсюдно. Проте без їхнього усвідомлення неможливо визначити й осмислити їх специфіку.

Комплекс суспільних аспектів владно-управлінських рішень охоплює їхні так звані “популістські” й “непопулярні” категорії. Присутність у корені назв цих понять латинського “*populus*” – народ – як ключової ознаки їхньої детермінації, свідчить про характеристику їхніх ознак з огляду на прояви в суспільстві таких ухвал. На жаль, прагнення “подобатись” суспільству диктує намагання ухвалити **популістські** владно-управлінські рішення, що характеризуються *апелюванням до широкого загалу, “грою” на людських надіях, довірливості, страхах, ресентіментах та декларацією “простих” і швидких способів подолання проблем.*

Однак варто зазначити, що не всі “правильні”, з огляду на доцільність, владно-управлінські рішення здобувають цілковите схвалення громади. Підтвердженням цієї тези слугують так звані **непопулярні** рішення, ухвалення яких спричиняє вірогідність їх суспільного несприйняття та, як наслідок, громадського обурення.

За умов демократичного врядування до них можна віднести *правомірні ухвали органів влади, що тимчасово в негативний спосіб зачіпають інтереси значної кількості громадян, проте вимушене введення їх у дію, спричинене необхідністю, зумовлює покращання ситуації у більш віддаленій перспективі.*

Непопулярні владно-управлінські рішення – це невід’ємний складник практично всіх реформ та антикризових заходів. Разом з тим ухвалення таких рішень – це свідчення здатності владного органу брати на себе відповідальність за стан справ, рішучості й сміливості щодо його покращення.

### **Запитання для самоконтролю**

1. *Охарактеризуйте поняття “управлінське рішення” та “владно-управлінське рішення”. Назвіть їх спільні та відмінні риси.*
2. *Проаналізуйте особливості поняття “політичне рішення” та його взаємозв’язок з владно – управлінським рішенням*
3. *Визначте критерії класифікації державно – управлінських рішень та їх особливості.*
4. *Як ви розумієте поняття “популістських”, “непопулярних”, “резонансних” владно-управлінських рішень?*

## VII. ГРОМАДСЬКО-ПОЛІТИЧНІ ОБ'ЄДНАННЯ ЯК ЧИННИКИ ПРОЦЕСУ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ДЕМОКРАТИЧНОГО УРЯДУВАННЯ

Серед багатьох принципів демократичного урядування на особливу увагу заслуговують ті, які презентують ідеологічно-демократичну основу публічного управління, зокрема громадської участі, свободи дій, правових гарантів та захисту тощо. Зрозуміло, що реалізація цих принципів неможлива без широкого залучення політичних і громадсько-політичних об'єднань громадян, за допомогою яких артикулюються і агрегуються їх інтереси. В цьому контексті стає зрозумілою та роль, яку відіграють ці об'єднання у вирішенні завдання посилення взаємодії державної політики і демократичного урядування

Авторитетності й легітимності владі надають саме через її обмеження, через формальну регламентацію її прерогатив. Однією з форм такого обмеження є ліберальна традиція розрізнення держави та громадянського суспільства, заперечення втручання держави у приватне життя громадян.

Демократичне суспільство, яке залежить від ініціативи та залученості громадян у суспільно-політичні процеси потребує активної громадської участі. Демократична держава завжди покладається на активну громадськість, постійну, поінформовану участь широкого кола своїх громадян у житті суспільства.

**Громадянськість** – активна свідома діяльність громадян в інтересах суспільства, певної групи та себе самих. Знання та вміння використовувати адекватні інструменти взаємодії влади і громади та відповідальність за спільно ухвалені рішення. Існування громадянського суспільства стає можливим за наявності вільних рівноправних особистостей, які мають право вільного асоціювання і відповідні політичні установки. Механізмом реалізації громадянськості виступає громадянська участь населення, через яку проявляється його здатність до самоорганізації і суспільного самоврядування.

Громадська праця людей проводиться у різних формах, залежно від специфіки їх діяльності. Це і громадські організації, і політичні партії, а також громадські рухи.

**Громадські організації** – це масові об'єднання громадян, що виникають за їх ініціативою для реалізації довгострокових цілей, мають свій статут і характеризуються більш-менш чіткою структурою.

Найбільш поширеними різновидами громадських організацій у сучасному світі є: профспілки; організації інвалідів; ветеранські; жіночі; молодіжні; дитячі організації; наукові; технічні; культурно-просвітницькі; фізкультурно-спортивні та інші добровільні товариства, творчі спілки, різноманітні земляцтва, фонди, асоціації тощо.

**Громадські рухи** також мають масовий характер і створюються з певною метою. Однак, це структурно не оформлені масові об'єднання громадян і організацій різних соціально-політичних орієнтацій, діяльність яких, як правило, має тимчасовий характер і найчастіше спрямована на виконання певних тактичних завдань, після чого вони або розпадаються, або консолідуються в нові політичні партії чи громадські організації. Механізмом реалізації громадянськості виступає громадянська участь населення, через яку проявляється його здатність до самоорганізації і суспільного самоврядування.

Основним різновидом громадських рухів нині є: політичні рухи (Народний рух на початковому етапі); демократичні (захист прав людини, антифашистські, антидиктаторські; антидискримінаційні); соціальні “локальні” рухи, так звані “нові соціальні рухи”.

Під новими громадськими рухами слід розуміти громадські об'єднання, що реагують на нові соціальні явища – екологічні, релігійні, пацифістські рухи, жіночі об'єднання, громадські ініціативи за альтернативний спосіб життя, спілки споживачів тощо.

Головне, що слід бачити в нових рухах – **це чинник універсального громадського дискурсу, тобто чинник розв'язання суперечностей суспільства на ґрунті мовної комунікації за допомогою консенсусу**, який лежить у фундаменті життєвого світу. Отже, нові громадські рухи утворюють новий горизонт публічності, який сприяє подальшій корекції розвитку суспільства, не руйнуючи його фундаментальних інституцій – правової держави, приватної власності, ринкового господарства, тобто, основ демократії. Звідси й випливає роль громадських логанізацій і рухів в демократичному урядуванні суспільства.

Сучасна проблема суспільного розвитку України полягає у тому, щоб відродити громадськість як інституцію, що легітимує й контролює владу, відродити відмінність і рівновагу між державою та громадянським суспільством. У період після піднесення громадських рухів необхідно суспільну енергію спрямувати у конструктивне русло, використовуючи легітимні способи взаємодії

влади і громади. Отже, **громадські об'єднання – це своєрідна ланка між політичним і громадянським суспільством, між “низами” і “верхами”**. Саме в цьому полягає їх стабілізуюча, інтегративна роль у суспільстві (Конституція України ст. 36, 37).

Серед об'єднань громадян особливу роль відіграють політичні партії. У сучасній науковій літературі існують різні підходи до розуміння терміна “політична партія” (від лат. *pars* – частина, група, відділ). Політологічний енциклопедичний словник тлумачить це поняття як добровільне об'єднання людей, котрі прагнуть домогтися здійснення ідей, які вони поділяють, задоволення спільних інтересів; організована певним чином частина якоїсь соціальної верстви, класу, покликана висловлювати і захищати інтереси цієї спільноти, домагатися їх дотримання і виконання, бути її політичним “голосом”, “уособленням” окремих групових інтересів.

Політичні партії сучасними науковцями розглядаються як суспільно-історичний феномен, що підтримує демократичну владу. З'ясовується місце партій у політичній структурі суспільства, вивчається історичне призначення політичної партії, її соціально-політичні функції з метою віднайти загальні закономірності діяльності та розвитку партій, їх впливу на розвиток суспільства. Спільним є те, що особливу увагу дослідники приділяють участі політичних партій в організації державної влади, управлінні державними справами.

Новітнє тлумачення політичної партії, якого дотримується значна частина наукових політологічних шкіл, поєднує, певною мірою, різні підходи до цього феномена, виокремлюючи сучасну роль політичних партій у державному управлінні, що дає підстави розглядати партії у якості інституту державної політики та управління. Виділяючи суттєві ознаки поняття “політична партія” та синтезуючи їх, знаходимо функціональне визначення – політична партія є найпоширенішою формою організації участі громадян у політиці, відносно стабільною суспільною організацією, яка: виражає інтереси і формулює політичні пріоритети певних суспільних груп; змагається за здобуття влади або здійснення впливу на неї; сприяє встановленню каналів зв'язку між державою і громадянами; виробляє власну ідеологію або заявляє про свою прихильність до однієї з уже існуючих ідеологій, узгоджуючи з нею свої політичні вимоги.

На сьогодні в Україні зареєстровано більше 200 політичних партій. Сьогодні, як і 20 років назад, українську багатопартійність характеризує велика кількість слабо організованих партій з незнач-



ною соціальною підтримкою. За даними соціологічних досліджень (за останніх 15 років), кількість членів всіх політичних партій України коливається від 2% до 5% громадян, залежно від періоду: під час виборів – громадяни активніші. Але їх активність здебільшого пояснюється можливістю заробити на виборах, аніж ідеологічною підтримкою політичних партій.

У створенні партій продовжує домінувати особистісний принцип, об'єднання партій навколо відомих політичних діячів, коли члени партії пов'язані відносинами особистої лояльності і вірності лідеру. Існує невелика група партій, які мають необхідні ресурси для успішної діяльності. Вони здатні брати участь у виборчих перегонах та формуванні органів державної влади, в ухваленні та реалізації необхідних їм державних рішень.

Не зважаючи на певні негативні моменти у діяльності політичних партій, вони перевели конфлікт інтересів з площини озброєної боротьби у площину парламентських та урядових дискусій. Разом з тим, українська модель політичного процесу яскраво показує його пострадянський характер, коли політична партія, що здобула владу, намагається її узурпувати і впливати на всі етапи політичного процесу. Це можливо при організаційній слабкості політичних партій та невизначеному процесі правового регулювання їх діяльності. При таких умовах партії неспроможні повною мірою виконувати основні свої функції такі, як: контроль за урядом і організація дебатів у законодавчих органах; вираження і збалансування народної волі, її трансформація в урядову політику; визначення стратегії уряду, забезпечення його відповідальності перед народом; визначення стратегії розвитку держави; координація діяльності виконавчої і законодавчої гілок влади; досягнення консенсусу між різними групами інтересів.

### **Запитання для самоконтролю**

- 1. Розкрийте і поясніть значення терміну “громадянське суспільство”.*
- 2. Які види громадсько-політичних об'єднань Ви знаєте?*
- 3. У чому полягає призначення громадських організацій і політичних партій?*
- 4. Назвіть форми співпраці влади і громади у процесі формування державної політики.*

## **VIII. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ТА КУЛЬТУРНИХ УМОВ РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА**

Драматичні події, що відбулися останнім часом в Україні, стали результатом системної кризи, в якій опинилась українська держава. Ця криза торкнулася всіх сфер державного життя – політичного, соціального, економічного і культурного. Вона засвідчила відірваність державної політики від соціально-економічних, політичних та духовно-культурних реалій, що були актуальні для суспільства.

Серед найбільш важливих причин краху тієї політико-управлінської моделі, яка була сформована впродовж 2010–2013 рр. була нездатність (або небажання) влади працювати на створення ефективних засобів комунікації з суспільством. Тому нагальною проблемою сьогодення є необхідність утворення діалогу між зацікавленими групами (інститутами громадянського суспільства, експертним середовищем) та органами державної влади у формуванні державної політики. Бо саме діалогічна державна політика здатна забезпечувати національну консолідацію, коли при її формуванні братимуться до уваги різні точки зору і коли вона реалізується із урахуванням регіональних особливостей.

Таким чином, створюються засади демократичного стилю управління суспільним процесом на засадах діалогу, коли органи управління та інститути громадянського суспільства мають можливість визначити свої позиції та висловити оцінки, які репрезентують їхні інтереси.

Одна із причин невдач модернізації українського суспільства полягає в тому, що не приділялось належної уваги необхідності реформувати культурну політику. Трансформація посттоталітарного суспільства не дала очікуваного результату: наявна державна культурна політика не змогла сформувати в громадській свідомості відповідні установки на інноваційний розвиток. Доводиться констатувати, що й нині у політичного класу відсутнє стратегічне бачення значення культури для успіху реалізації модернізаційних проєктів.

Неуважне ставлення до проблем культурного розвитку призвело до виникнення так званого феномену “культурної пастки”, в яку потрапили стратегії модернізації українського суспільства.

Зміст цього феномену полягає в тому, що без уваги до змін у культурній сфері неможливі успішні трансформації в суспільстві. Культурна пастка – це ситуація, коли згубні і зужиті ціннісні установки стають стійкими нормами життя, котрі роблять будь-яку стратегію модернізації неефективною.

Динамічний розвиток культури має ключове значення для успішної модернізації України. Потрібно відмовитися від помилкової точки зору, що успіх реформ лежить тільки в економічній та соціальній площині. Успішною трансформація може бути тільки тоді, коли супроводжується ефективною політикою держави в духовній і культурній сфері. Саме усвідомлення цього бракувало українським політикам, які помилково пов'язували мету модернізації тільки зі збільшенням матеріального споживання або з формуванням інститутів, котрі притаманні сучасному капіталістичному суспільству.

*Актуальність визначення пріоритетів культурної політики* в стратегії модернізації суспільства полягає у необхідності забезпечити розвиток креативного потенціалу нації, створити умови для формування творчого середовища та нових форм суспільної організації.

Для реалізації зазначених цілей, по-перше, необхідно визначити фундаментальну проблему, яка зберігає актуальність упродовж усіх років державної незалежності, – кризу ідентичності. Завдання полягає в тому, щоб проект державної культурної політики був здатний інтегрувати широке коло ментальних феноменів: етичні норми, світоглядні установки, політичні цілі, релігійну апологетику, які стали би засадами для ідентичності української нації в сучасному глобалізованому світі.

По-друге, важливим напрямом культурної політики є внесення змін у ціннісні установки суспільної свідомості. Впродовж останніх десятиріч у суспільній свідомості стверджувалися, зазвичай, споживацькі цінності. Підвищення рівня споживання за мовчазною згодою вважалося критерієм успіху функціонування державних органів влади. Водночас за умов незавершеності національно-державної ідентичності набувають популярності установки, що привнесені ззовні засобами масової комунікації. Як правило, ці установки створені зарубіжною індустрією масової культури і спрямовані на підтримку споживацького світогляду. Культурна і гуманітарна практика дотепер не змогли ефективно протистояти зазначеним негативним тенденціям.

Без кардинальних змін у сфері цінностей українське суспільство не має шансів на успішну модернізацію. Зокрема, необхідне формування нової парадигми гуманітарного розвитку, яка полягає у відмові від ідеології споживання і ствердженні нових цінностей гармонії індивідуального та державного. Створення нових гуманітарних та культурних орієнтирів стане запорукою успішної модернізації України. Установка на прогрес, відкритість до інновацій, готовність до критичного осмислення усталених суспільних відносин – це культурні установки, які є базисом успіху модернізації. Ціннісну альтернативу ідеології споживання може скласти розвиток етичної, екологічної та правової свідомості, а також установки захисту прав людини.

По-третє, необхідною складовою реформ має бути розвиток інноваційної культури. Специфікою цього типу культури є те, що вона визнає базовими цінностями процес оновлення суспільства і творчу самореалізацію особистості. Смысл цього типу культури полягає в тому, що розвиток і нововведення визнаються базовими цінностями у самосвідомості людини. Поняття “інноваційна культура” означає готовність (лояльність) суспільства та його інститутів до сприйняття нового, а також спроможність брати участь у запровадженні новацій. Інноваційна культура перешкоджає поширенню застарілих форм суспільної організації – відсталості та містечковості. Висока інноваційна культура підтримує в суспільстві процеси оновлення й сприяє їхній неминучості.

У сучасному глобальному світі можуть благополучно розвиватися лише держави, які опираються на інноваційну культуру. Тому її необхідно розглядати як стратегічний ресурс, від якого залежить розвиток суспільства.

По-четверте, складовою культурної політики як ціннісного фундаменту реформ є завдання забезпечення взаємозв'язку інноваційної та національної культури. Інновації часто суперечать традиціям, позаяк вони спрямовані на руйнування усталених моделей суспільних відносин та способу життя. Водночас традиції можуть виконувати функції захисту від непродуманих та волюнтаристських новацій, реалізація яких призводить до руйнівних наслідків.

Вміння оптимально використовувати надбання національної самобутності в модернізації є засадничим чинником інноваційної культури. Історія дає чимало прикладів успішного вирішення цієї складної проблеми. Зокрема, в цьому плані корисним є

досвід Японії, де національні традиції, котрі ревно зберігаються, допомагали швидкому технологічному прогресу.

Необхідно розробити Стратегію державної культурної політики, яка би відповідала викликам ХХІ ст. Ідеологія цієї Стратегії повинна виходити із того, що культура є фундаментом, який визначає зміст модернізації українського суспільства. В цьому документі повинні бути сформульовані концептуальні засади державної політики розвитку інноваційної діяльності в сфері культури.

Реалізація Стратегії повинна передбачати, з одного боку, становлення цілісного національного культурного простору, наповненого конкурентоспроможним культурним продуктом, з іншого боку, збереження культурної спадщини як ресурсу консолідації та духовного поступу суспільства.

### **Запитання для самоконтролю**

- 1. Які завдання необхідно вирішити у формуванні нової моделі державної політики?*
- 2. Які засади державної політики, що побудована на діалозу з громадянським суспільством?*
- 3. В чому полягає зміст державної культурної політики як ціннісної основи успішних реформ?*

## ІХ. ВПЛИВ ПРОЦЕСІВ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА ПРОЦЕДУРИ ВИРОБЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ І ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

Особливістю вироблення та реалізації сучасної державної політики є значне зростання невизначеності та нестабільності, що спричинене насамперед впливом глобалізації. Проте за будь-яких умов творення державної політики передбачає взаємодію багатьох суб'єктів політики та встановлення складних взаємозв'язків між ними. Державна політика розробляється за участю різних суб'єктів політики – партій, громадських організацій, університетів і дослідницьких центрів, впливових представників бізнесу, культури і науки. Вироблення державної політики триває в часі і тому результати її втілення не завжди збігаються із запланованими цілями. Тож, державна політика – це своєрідний план намірів, реалізація яких невідворотно пов'язана зі зміною загального вектору дії.

Сучасні дослідження стикаються з певними труднощами при здійсненні факторного аналізу, якому піддаються лише окремі складові соціальних процесів. Проте такий аналіз конче потрібний, оскільки без нього неможливим є використання цих факторів як чинників державної політики.

Відповідно до розробленої Е.Афоніним структури універсального епохального (суспільно-історичного) циклу цілком доречно було би виділити: *фактори становлення* (соціальних інститутів, соціальних феноменів, тощо), що виявляють себе під час соціальної інволюції, *фактори функціонування*, що виявляють себе під час перехідної доби суспільного розвитку (соціальна революція та соціальна коеволюція або трансформація), та *фактори розвитку*, що виявляють себе під час еволюції. При цьому фактори становлення пов'язані зі статичною природою суспільства і суспільних норм, фактори розвитку – з динамічною природою суспільної системи і фактори функціонування віддзеркалюють перехідний (нелінійний) стан змін системи суспільства та його основних підсистем.

За рівнем впливу на державну політику прийнято виділяти фактори макро-, мезо-, мікрорівнів. Потужним фактором макро-рівня виступає глобалізація.

*Глобалізація* (англ. globalization):

1) комплексне геополітичне, економічне і геокультурне явище, яке впливає на всі сторони життєдіяльності національних держав;

2) новий етап суспільного розвитку, який характеризується поширенням взаємозалежності між країнами в економічній, політичній і культурній сферах;

3) історичний процес зближення націй і народів, між якими поступово стираються традиційні кордони і людство починає усвідомлювати свою цілісність.

*Глобалізація як інтернаціоналізація* розуміється як компліментарна до інтернаціоналізації світова тенденція, що є зростанням міжнародних обмінів і взаємозалежності у відносинах між країнами світу. Несе в собі вихідну інтенцію щодо поширення своїх внутрішніх правил і норм на якомога більший простір і побудову нового світу, де панують гармонія та порядок. У всепланетарному масштабі поступово виробляється загальне розуміння основних принципів життєустрою, що становить ідеологію глобалізації “систему поглядів й ідей, включаючи політичні, правові, моральні, естетичні, релігійні, філософські. Основна мета ідеології глобалізації “ завоювання розуму людей, передусім молоді, задля впливу на свідомість нації чи народу певної країни або регіону, підпорядкування його своїй ідеології, підкорення його в духовному аспекті.

*Глобалізація як лібералізація* визначається як зняття державних обмежень та створення відкритого світового простору без кордонів та демократизація владно-суспільних відносин. За допомогою нових форм соціальної взаємодії, що став можливим завдяки Internet, громадяни можуть миттєво висловити свою позицію з різних політичних питань. Цінності, навколо яких люди об’єднувалися, приймали рішення, були обмежені географічною територією, втрачають своє значення.

*Глобалізація як універсалізація* розглядається як процес взаємопроникнення цивілізацій та крос-культурної взаємодії. У сучасному світі спостерігається баланс двох тенденцій – універсалізації (чистий глобалізм) і глокалізації (Р.Робертсон) або нової появи контурів цивілізації (С.Гантінгтон). У західних наукових колах глобалістів вельми популярною є концепція вестернізації або макдональдизації світу, тобто поширення у світі характерних для західної цивілізації цінностей і норм поведінки. Кожна зі світових цивілізацій має власну концепцію глобалізації. Крім “вестернізації”, існують ще “азіацентризм”, “афроцентризм”, створення “глобального ісламського суспільства”, “китайський виклик глобальному капіталізму і новому світовому порядку”. Пропагуючи кращі до-

сягнення своєї культури, народи вбирають кращі традиції інших цивілізацій.

*Глобалізація як модернізація* трактується як поширення по всьому світу структурних елементів ринкових відносин, раціоналізму, індустріалізму та ін. Модернізація передбачає оновлення, створення умов для зміни політичних, правових, економічних, суспільних відносин на сучасних засадах, визнання принципів демократії, верховенства права, ринкової економіки, соціальної держави, усталених міжнародних норм співіснування країн у всьому світі. Розвиток науки на основі найсучасніших технологій супроводжується проникненням новітніх розробок науки та техніки у сферу комунікації та ін. сфери життя, особливо в освіту, медицину, побут. Модернізація є й певною ідеологією, навколо якої будуються конкретні реформи, що ведуть до масштабних якісних змін.

*Глобалізація як детериторізація* призводить до “ре конфігурації” географічного простору. Глобалізація – процес взаємозв’язку, який означає, що наше життя все більше проходить під впливом подій, що відбуваються, але рішення приймаються на великій відстані від нас. Головною ознакою глобалізації є те, що географічна відстань як доцільність і територіальні межі між національними державами стають менш важливими. Локальне може трансформуватись у глобальне та навпаки. Виходячи за межі локальності, цінності, символи, традиції можуть отримати глобальне розповсюдження та стати глобальними.

*Глобалізація як віртуалізація* характеризується волею сучасного суспільства до віртуальності. Internet виступає засобом трансформації особи та суспільства в цілому. Інтенсивний розвиток мережі Інтернет перетворив людство на велике “глобальне село” і дав можливість для спілкування людям із різних частин планети. Віртуальні комунікації здаються значній частині людей більш привабливими, ніж безпосереднє вербальне людське спілкування. Поява віртуального середовища приводить до змін форм і стилю соціальних взаємодій, зокрема владно-суспільних взаємовідносин.

Залежності від сфери застосування глобалізацію поділяють на економічну, екологічну, соціальну, військово-політичну, культурну, морально-етичну, безпеки, міжнародних відносин, державно-управлінських відносин та ін.

У ході глобалізації виникають паралельні центри влади – глобальний і національний. Глобалізація обмежує роль національ-



ної держави внаслідок прямого виходу на міжнародну арену інститутів громадянського суспільства, транснаціональних корпорацій (ТНК), транснаціональних банків (ТНБ). Результатом глобалізації стає утворення наднаціональних інститутів і перехід у їх компетенцію низки політичних, економічних, соціальних функцій, виконуваних раніше органами національних держав.

Аналіз факторів впливу глобалізації на сучасний світ дає підстави для висновку, що найхарактернішою ознакою глобалізації є посилення взаємодії і взаємозалежності країн. Відповідно безумовним і необхідним елементом сучасного суспільства стає вплив на державну політику *глобального громадянського суспільства*, тобто об'єднання людей поза політикою або однотипних соціетальних спільнот, які зібрались задля вирішення загальнозначущих для людства проблем, мають спільні цінності і уявлення про спосіб і стиль життя.

Глобальне громадянське суспільство це великий, взаємопов'язаний і багаторівневий соціальний простір, сповнений конфліктів і компромісів, що включають в себе величезну кількість взаємодіючих соціальних середовищ та видів людського існування: організацій, громадських та бізнес-ініціатив, коаліцій, громадських рухів, громад, тощо. Незважаючи на значні географічні відстані та часові бар'єри результати діяльності цих об'єднань відчутні на регіональному рівні та у планетарному масштабі.

Основними ознаками глобального громадянського суспільства сьогодні вже виступають: *сукупність структур*, яка складається з громадян, їх добровільних асоціацій і об'єднань, соціальних груп, націй і народностей, що відокремлені від новостворюваної глобальної держави (наддержавних, міждержавних і національно-державних утворень); *дотримання громадянських прав і прав націй та народів*, які є вищими за глобальні (наддержавні і міждержавні) угоди та державно-національні закони; *забезпечення прав і свобод особистості*, можливостей реалізації її інтересів і прагнень, політичного, ідеологічного, релігійного, етнічного та інших видів плюралізму; *наявність приватної власності, вільної конкуренції, обміну діяльністю та її продуктами* між учасниками ринку; *саморегуляція відносин між людьми, їх асоціаціями і добровільними об'єднаннями* на основі психосоціальних норм – головних регуляторів сучасного суспільного життя; *розмаїття соціальних, інтелектуальних, наукових, культурних та інших ініціатив*; *збереження національних, соціальних та інших традицій, культури* тощо.

Ускладнення структури сучасних міжнародних відносин призвело до зростання ролі глобального громадянського суспільства на міжнародній арені. Так звана дипломатія “другого плану” сьогодні дорівнює за своєю важливістю та кількістю питань міжнародного характеру “традиційній” або “державній” дипломатії. Глобальне громадянське суспільство поряд з національною державою та транснаціональними бізнес-корпораціями відіграють сьогодні важливу роль в соціально-економічному та політичному розвитку як окремих країн, так і глобального співтовариства в цілому, тому його можна назвати потужним соціально-політичним актором сучасних міжнародних відносин.

### **Запитання для самоконтролю**

- 1. Назвіть характерні тенденції глобалізації?*
- 2. Охарактеризуйте фактор громадського впливу в умовах глобалізації?*
- 3. Розкрийте механізми впливу глобального громадянського суспільства на державну політику?*
- 4. Розкрийте поняття “глобальне громадянське суспільство”.*

## Х. ПСИХОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Державна політика передбачає множинність зв'язків між багатьма суб'єктами: індивідами, групами, організаціями. Психологічним механізмом, функціонування якого уможливлює ефективну політичну діяльність держави, є *влада*. Особливості владних відносин у творенні державної політики варто розглядати в контексті *політичної психології* як специфічної галузі гуманітарного знання.

*Формування владних відносин і творення державної політики в Україні* має свою специфіку. Мова йде про складний механізм щільно пов'язаних між собою чинників, на перетині яких і виникає власне алгоритм управління державою. З одного боку, це цілком *об'єктивні складові*: політична діяльність (або бездіяльність) представників влади та владних інституцій, розробка стратегічних державних цілей, обґрунтування логіки їх досягнення, ухвалення політичних рішень, скерованих на розв'язання проблем чи потреб суспільства, тощо. З іншого, важливими є *аспекти суб'єктивного характеру*: вплив психологічного, індивідуально-особистісного фактора – волі та дій конкретної людини (політика), що має свій власний інтерес і обстоює його політичними засобами. А зміст державної політики розкривається в оптимальному синтезі об'єктивних тенденцій суспільного розвитку та суб'єктивних суджень людей про свої інтереси в ньому.

Звідси – в контексті дослідження психологічних засад державної політики – важливо звернути увагу на психологію особистості “*політичної людини*” (Х.Лассвел). Через психологічні особливості політичної соціалізації і соціальних установок, через прагнення індивіда до політичної влади як “захисного механізму” та “засобу компенсації” і розкривається особистість у політиці. Форми зв'язку її внутрішньопсихологічних детермінант з політичними процесами можна простежити шляхом аналізу психологічних особливостей конкретних державних, політичних і громадських діячів. В епіцентрі таких досліджень – психологія особистості політичного лідера. Засновником даного підходу став З.Фройд, який уперше в науці створив психобіографічний портрет “28-го президента США” В. Вільсона. Поєднання ж психоаналізу (а точніше, психопатології) з прикладною політологією відбулося у середині минулого століття завдяки одному з фундаторів політичної психології, відомому американському теоретику Харолду Дуайту Лассвелу.

У межах цих напрямків активно вивчаються механізми мотивації політичної поведінки, способи прийняття політичних

рішень, особливості політичного мислення, політико-психологічні механізми впливу (у т.ч. й інформаційного) на різні соціальні групи та верстви населення. Коло цих досліджень постійно розширюється: політична архетипіка, проблеми політичного лідерства, секрети “привабливості” лідерів, прояви політичного невдоволення, антиурядові виступи, поведінка на виборах, масові заворушення, групова політична поведінка тощо.

Особливої уваги заслуговує проблема психологічного підґрунтя політичної влади. За Ф.Ніцше, в основі політичної діяльності – “потяг до влади”, потреба в домінуванні над людьми як рушійна стимулююча сила, котра, у свою чергу, породжує окремий тип особистості: **homopoliticus**.

Центральні місця в політичних науках відводяться державі, владі та владним відносинам. *Регулювання владних відносин у процесі творення державної політики* має розглядатися як *гуманітарна технологія етики державного управління*. Даний аспект управління державою є надзвичайно важливим, адже порушення “екології” владних стосунків здатне, за принципом доміно, спричинити дестабілізацію і в інших державних структурах та соціумі. А психологічна криза не менш відчутна для суспільства, ніж економічна чи соціальна.

Задля реалізації мети політична влада використовує різноманітні засоби впливу, потужний тактичний ресурс, наявний у її арсеналі: від звичайної підтримки й патронажу до – адміністрування, залякування, застосування сили. Адже з психологічної точки зору **влада** – *це здатність і можливість особистості, групи, класу, нації, партії, держави здійснювати свою волю за допомогою авторитету, права, насильства та інших засобів, скеровуючи свій вплив на діяльність, поведінку і життя людей у суспільстві*. У людській спільноті, у стосунках різних соціальних груп наявність влади сприймається як необхідна умова існування, хоча це й призводить часом до конфліктних ситуацій, які буває вкрай складно розв’язати.

Таким чином, влада та владні відносини постійно обумовлюють поведінку, діяльність і вчинки людей, кардинально впливаючи на їх внутрішній світ і взаємини з іншими. Під впливом владних стосунків відбуваються значні зміни в суспільстві й навколишньому світі, індивідуальній і суспільній свідомості.

Політична психологія пропонує **психологічні концепції політичної влади та її різновидів на підставі** тлумачення особливостей і мотивації політичної поведінки індивіда. Головною

складовою концепцій, що початково виникли в межах біхевіоризму, було розуміння сутності владних відносин, які визначаються психологічними мотивами. В одних випадках воля людини до влади постулювалася як її джерело, в інших – прагнення влади, потреба володіти владою сприймалася як необхідність суб'єктивної компенсації притаманних людині (або отриманих нею у дитинстві) фізичних чи духовних вад.

Деякі дослідники психологічні основи волі до влади виводять зі сфери неусвідомлюваного психічного людини, зокрема з її безсвідомого сексуального потягу. Вважається, що у психіці людини є структури, які сприяють тому, що вона несвідомо віддає перевагу рабству перед свободою заради уникнення відповідальності, заради власної захищеності й заспокоєння, досягаючи цього через любов до володаря. Проте ці або інші психологічні підходи, що з'ясовують концепції влади через тлумачення її механізмів і мотивації, так само відштовхуються від базових відносин панування і підкорення.

Отож, усі дії та вчинки людей безпосередньо пов'язані з їх психологічними особливостями. Тому вивчати й узагальнювати шляхи формування політичної свідомості варто, насамперед, на ґрунті особистісного підходу. Лише такі похідні здатні забезпечити розуміння індивідуальної відповідальності як окремого громадянина, так і професійного політика або групи політичних діячів за ситуацію у країні й суспільстві.

У світлі вище зазначеного психологічний феномен політичної влади набуває сьогодні особливої складності, багатовимірності, ваги. Політична влада стає все більш привабливою для все більшої кількості людей. Чим більше різноманітних переплетінь, інтересів, необмежених можливостей сконцентровано у ній, чим більш впливовою стає особистість у політичній діяльності, чим більший політичний та бізнес капітал влада приносить, – тим жорсткішими стають шляхи її досягнення, утримання й реалізації.

### **Запитання для самоконтролю**

1. Чи вірною є формула: “влада народу + її реалізація = демократичне урядування”?
2. Сформулюйте психологічні чинники політичної влади.
3. Проаналізуйте психологічні витоки політичної влади, спираючись на існуючі у фрейдизмі та біхевіоризмі теорії.

## ВИСНОВКИ І РЕКОМЕНДАЦІЇ

Сучасне українське суспільство зацікавлено в ефективному функціонуванні та адекватній модернізації держави, що вимагає розбудови відповідних механізмів вироблення державної політики, пошук сучасних форм організації політики-адміністративної взаємодії і організації держави. За роки незалежності України неодноразово здійснювалися політико-адміністративні перетворення, але вони суттєво не вплинули на процес формування адекватної взаємодії влади і суспільства, пов'язаних з виробленням ефективних механізмів державного управління, виходячи з розуміння держави як великої управлінської системи, спрямованої на досягнення суспільної злагоди, формуючи свої функції відповідно до суспільних потреб.

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

Політичний процес в Україні характеризується рівнем реакції громадян на ту чи іншу політичну подію та діяльність політичних гравців і залежить від сукупності відносно сталих соціальних рис трансформації суспільства. На сьогодні, до них належить: невизначеність самоідентифікації окремих соціальних груп; *зростання мобільності соціальної комунікації (насамперед молоді)*; посилення значення віртуального світу; *закріплення нематеріальних цінностей*; *поширення світової споживчої культури*; *підвищення межі сприйняття бідності*; *виснаження можливостей отримання тіньових доходів*; *зміцнення мотивації до самореалізації*; поширення егоїстичних поведінкових установок; прагнення до свободи слова; усвідомлення демократичного режиму як передумови добробуту; розчарування у існуючій політичній системі України. У суспільстві сформувалась соціальна “втома” громадян до існуючої організації соціально-економічного і політичного середовища (1994–2014 рр.).

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

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

В цьому й полягає сутність проблеми налагодження надійного взаємозв'язку між державною політикою і демократичним урядуванням..

Формування державної політики на засадах діалогу з громадянським суспільством має передбачати:

- налагодження продуктивних публічних консультацій органів державної влади із громадськістю та зацікавленими групами;
- посилення інституційної спроможності підрозділів органів управління, які відповідають за роботу із структурами громадянського суспільства;

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

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

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

Звідси випливає, що громадянське суспільство може і має внести важливий вклад в демократизацію державної політики національних держав.

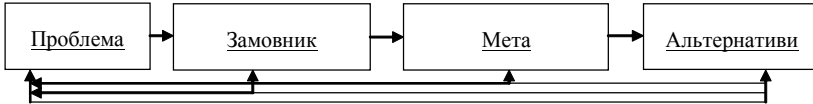
Водночас, громадянське суспільство для демократичного управління не реалізується автоматично, і його заходи можуть нести потенціал небезпеки для демократії. Громадянське суспільство може виробляти антидемократичні цілі, використовувати антидемократичні засоби і мати антидемократичні наслідки. Ці ризики не є підставою для уникнення громадянського суспільства, однак вони дають підставу ставитися до нього з обережністю.

Слід мати на увазі також й ту обставину, що процес державної політики характеризується достатньою варіативністю учасників, серед яких виділяють дві великі групи: владні та поза владні. Тому одним із засобів покращення якості державної політики в цілому є забезпечення належного рівня взаємодії різних учасників та зворотного зв'язку. Ось чому консультації із заінтересованими сторонами є важливим етапом процесу державної політики. Такі консультації включають систему прийомів, що дають можливість ідентифікувати та узагальнити думки різних груп.



## **Завдання для самостійної роботи**

1. Сформулюйте проблему, придатну для аналізу політики, визначте замовника і мету і альтернативні варіанти вирішення проблеми.



### **Завдання доцільно виконувати за шаблоном:**

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

1. Керуючись нормами Конституції України, Законів України “Про державні цільові програми”, “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку”, вимогами Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 р. № 106, обґрунтуйте основні етапи та стадії розроблення і реалізації державної цільової програми. Назвіть основні фактори позитивного та негативного впливу на ефективність виконання державних цільових програм.

2. Дайте відповіді на запитання:

2.1. Чи можливі суспільні зміни без політики? Аргументуйте свою думку, опираючись на теоретичний матеріал до теми.

2.2. Чи необхідно враховувати психологічні особливості сприйняття громадянами суспільно-політичної реальності при виробленні державної політики? Чому?

2.3. За яких ситуацій розвитку суспільства визначального впливу на його цілісність і стійкість отримує громадянське суспільство або національна ідеологія?

## **Список використаних джерел**

*Нормативно-правові акти у сфері вироблення державної політики і демократичного урядування*

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.
2. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовт. 2010 р. № 2591-VI.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI.
5. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 лип. 2010 р. № 2411-VI.
6. Про політичні партії в Україні : Закон України: прийнятий зі змінами 14 квіт. 2009 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 36–37.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Указ Президента України від 15 верес. 2005 р. № 1276/2005.
8. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012.
9. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996.

*Загальні джерела*

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

2. *Волес В.* Творення політики в Європейському Союзі / В. Волес, Г. Волес ; пер. з англ. Р. Ткачук. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 871 с.
3. *Кілієвич О.* Інституалізація аналізу політики в Україні / О. Кілієвич // Суспільна політика та стратегічний менеджмент. – 2008. – № 1. – С. 4–15.
4. *Кириєвич А. И.* Англо-русский глоссарий терминов и понятий в сфере анализа политики, государственного управления и экономики общественного сектора / А. И. Кириєвич. – Бишкек : Ун-т Центральной Азии, 2009. – 514 с.
5. *Вайс Керол Г.* Оцінювання: Методи дослідження програм та політики / пер з англ. Р. Ткачука та М. Корчинської ; наук. ред. пер. О. Кілієвич. – К. : Основи, 2000. – 671 с.
6. Вироблення державної політики: рекомендації для України в контексті євроінтеграційного досвіду країн Балтії та Польщі : зб. аналіт. звітів і записок учасників Програми урядового стажування / уклад. О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка. – К. : К.І.С., 2006. – 388 с.
7. Розробка державної політики : аналітичні записки / уклад. О. Кілієвич. – К. : Вид-во УАДУ, 2002.
8. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валецький та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голуб, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – 300 с.
9. Українське суспільство 1992–2012 рр. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг / за ред. В. Ворони, М. Шульги. – К. : Ін-т соціології НАН України, 2012. – 660 с.
10. Комплексний демографічний прогноз України на період до 2050 р. (кол. авт.) / за ред. чл.-кор. НАНУ, д.е.н., проф. Е. М. Лібанової. – К. : Укр. центр соціальних реформ, 2006. – 138 с.

## **Список рекомендованих джерел**

1. Актуальні аспекти державного управління : досвід країн Балтії та Канади / Л. Вілкончюс, П. Вілкс, Б. Генбері та ін. ; за заг. ред. І. В. Розпутенка, Лессера. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Ін-т підвищення кваліфікації керів. кадрів – К. : К.І.С., 2004. – 266 с.
2. Аналіз державної політики в Україні: навчальна дисципліна, сфера професійної діяльності, галузь прикладних досліджень : зб. док. і матеріалів / [уклад. О. І. Килієвич, В. В. Тертичка]. – К. : К.І.С., 2004. – 210 с.
3. Аналіз політики : навч. посіб. / Н. А. Гнидюк, І. М. Ібрагімова. – Львів : ЗУКЦ, 2008. – 228 с.
4. *Афонін Е. А.* Велика розтока (глобальні проблеми сучасності: соціально-історичний аналіз) / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов // Велика Укр. тов.-во сприяння соц. інноваціям, Від. Інф.-бібл. забезпечення апарату ВРУ. – К. : ПАРАПАН, 2002. – 352 с.
5. *Афонін Е. А.* Соціальні цикли: історико-соціологічний підхід / Е. А. Афонін, О. М. Бандурка, А. Ю. Мартинов. – Х. : Видавець ПАРАПАН, 2002. – 504 с.
6. *Бакуменко В. Д.* Теоретичні засади державного управління : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, Л. М. Усаченко, О. В. Червякова ; за заг. ред. Л. М. Усаченко. – К. : ТОВ “НВП “Інтерсервіс”, 2013. – 174 с.
7. *Бакуменко В. Д.* Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко. – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
8. *Бжезінський З.* Велика Шахівниця: американська першість та її стратегічні імперативи / З. Бжезінський. – Львів ; Івано-Франковськ : Лілея-НВ, 2000. – 236 с.
9. Біла Книга: Європейське врядування [Електронний ресурс] // COM (2001) 428 Final, 25.07.2001. – Режим доступу : [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001\\_0428en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf)

10. *Босак О. З.* Становлення та розвиток системи публічного управління в Україні / О. З. Босак // Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє: монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; відп. редактор І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2009. – 240 с.
11. *Валевський О. Л.* Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : монографія / О. Л. Валевський. – К. : Вид-во НАДУ. 2007 р. – С. 78–160.
12. *Вернудіна І. В.* Психологічні виміри політичної влади: реалії ХХІ століття / І. В. Вернудіна // Гуманітарний вісн. ДВНЗ “Переяслав-Хмельниц. держ. пед. ун-т ім. Григорія Сковороди”. – Дод. 4 до Вип. 31, Т. III (11) : Тематичний випуск : “Міжнародні Челпанівські психолого-педагогічні читання”. – К. : Гнозис, 2014. – С. 43–49.
13. *Гідденс Е.* Нестримний світ: як глобалізація перетворює наше життя / Е. Гідденс. – К., 2004. – 256 с.
14. *Головатий М. Ф.* Політична психологія / М. Ф. Головатий. – К. : МАУП, 2006. – 400 с.
15. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / уклад. : Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – К., 2005. – 250 с.
16. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства : метод. рек. / Укр. незалеж. центр політ. дослідж. : А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина, В. О. Купрій, Н. М. Чермошенцева, О. Л. Ващук – К. : Агентство “Україна”, 2013. – 180 с.
17. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. Н. Р. Нижник ; кол. авт. : В. Б. Авер’янов, І. А. Грицяк, С. Д. Дубенко та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2007. – 487 с.
18. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – С. 671.

19. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011.
20. *Кілієвич О.* Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2003. – 510 с.
21. *Кіщенко Д. І.* Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами / Д. І. Кіщенко, О. В. Долгальова // III Міжнар. науково-практ. інтернет-конф. Березень, 2013. – Режим доступу : [http://mns2013.3dn.ru/publ/sekcija\\_1/publichne\\_upravlinnja\\_v\\_ukrajini\\_stanovlennja\\_za\\_evropejskimi\\_standartami/2-1-0-2](http://mns2013.3dn.ru/publ/sekcija_1/publichne_upravlinnja_v_ukrajini_stanovlennja_za_evropejskimi_standartami/2-1-0-2)
22. *Козлов В. В.* Политическая психология / В. В. Козлов, В. В. Новиков, Е. В. Гришин. – М., 2010. – 458 с.
23. Концептуальні засади взаємодії політики й управління : навч. посіб. / авт. кол. : Е. А. Афонін, Я. В. Бережний, О. Л. Валевський та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова, В. В. Голубь, В. М. Козакова. – К. : НАДУ, 2010. – С. 5–27; 80–103.
24. *Логунова М. М.* Соціально-психологічні аспекти управлінської діяльності / М. М. Логунова. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 196 с. – (Сер. “Бібліотека молодого державного службовця”).
25. *Логунова М.* Політико-управлінська культура державних службовців як чинник оптимізації взаємовідносин влади і суспільства / М. Логунова, Л. Воронько // Вісн. НАДУ. – 2005. – № 2.
26. *Малиновський В. Я.* Державне управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2009. – 608 с.
27. *Олійник М. О.* Політичне рішення як складова взаємодії влади та суспільства: комунікативний аспект / М. О. Олійник. // Політологічні записки, 2013. – № 7. – 5 с.
28. *Пірен М. І.* Політико-управлінські механізми реалізації демократичних реформ у поліетнічній Україні : навч. посіб. / М. І. Пірен, В. А. Ребкало, А. М. Гаврилюк. – К. : НАДУ, 2013. – С. 13–24; 37–52; 96–124.

29. *Радченко О. В.* Ціннісна система суспільства як механізм демократичного державотворення : монографія / О. Радченко – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 380 с.
30. Реформування державної політики в Україні: теоретико-методологічні засади дослідження та впровадження : навч.-наук. вид / авт. кол. : В. А. Ребкало (кер.) [та ін.] за заг. ред. В. В. Тертички, В. А. Шахова. – К. ; Львів : НАДУ, 2012. – С. 7–38; 268–298.
31. *Ситник Г. П.* Державне управління національною безпекою України : монографія / Г. П. Ситник. – К. : НАДУ, 2004. – 408 с.
32. *Степаненко В.* Глобальне громадянське суспільство: концептуалізації та посткомуністичні варіації / В. Степаненко // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. – 2005. – № 2. – С. 156–175.
33. *Суший О. В.* Психосоціальна культура державного управління : монографія / О. ВСуший. – К. : Світогляд, 2012. – 344 с.
34. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Основи, 2002. – 750 с.

Н а у к о в е   в и д а н н я

Авторський колектив:

**Афонін** Едуард Андрійович, **Бережний** Ярослав  
Вікторович, **Валевський** Олексій Леонідович, **Вернудіна**  
Ірина Володимирівна, **Голубь** Валерія Володимирівна,  
**Гонюкова** Лілія Василівна, **Козаков** Володимир  
Миколайович, **Купрій** Володимир Олександрович,  
**Ребкало** Валерій Андрійович, **Рябцев** Геннадій  
Леонідович, **Тертичка** Валерій Володимирович,  
**Шахов** Валерій Андрійович

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ДЛЯ ДЕМОКРАТИЧНОГО УРЯДУВАННЯ

Науково-методична розробка

---

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*  
Технічний редактор *Ю. О. Куценко*

Підп. до друку 15.04.2015.  
Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 3,1. Ум.-друк. арк. 3,7.  
Тираж 10 пр.

Видавець і виготівник: Національна академія державного управління  
при Президентові України.  
03680, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.  
E-mail: [naduprint@ukr.net](mailto:naduprint@ukr.net)

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003