

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

NATIONAL ACADEMY FOR PUBLIC ADMINISTRATION
UNDER THE PRESIDENT OF UKRAINE

Кафедра політичної аналітики і прогнозування

Department of Political Analytics and Forecasting

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА

Навчальний посібник

*За загальною редакцією С. О. Телешуна,
доктора політичних наук, професора*

PUBLIC POLICY

Manual

Київ – 2016 – Kyiv

*Схвалено Вченою радою Національної академії
державного управління при Президентові України
(протокол № 229/10-8 від 15 грудня 2015 р.)*

Авторський колектив:

С. О. Телешун, доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ;

С. В. Ситник, кандидат політичних наук, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ;

І. В. Рейтерович, кандидат політичних наук, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ;

О. Г. Пухкал, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ;

О. Р. Титаренко, кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ;

М. М. Стадник, доктор філософських наук, професор, професор кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ;

С. І. Вировий, кандидат історичних наук, доцент, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ;

Ю. П. Саух, кандидат філософських наук, доцент, доцент кафедри політичної аналітики і прогнозування НАДУ.

За загальною редакцією С. О. Телешуна, доктора політичних наук, професора.

Рецензенти:

М. А. Козловець, доктор філософських наук, професор, завідувач кафедри філософії Житомирського державного університету ім. Івана Франка;

Е. А. Афонін, доктор соціологічних наук, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку НАДУ.

Публічна політика : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун,
П88 С. В. Ситник, І. В. Рейтерович та ін. ; за заг. ред. С. О. Телешуна,
д-ра політ. наук, проф. – Київ : НАДУ, 2016. – 340 с.

ISBN 978-966-619-361-5.

Навчальний посібник розкриває теоретико-методологічні та практичні питання сутності, змісту, формування, реалізації, інформаційно-аналітичного забезпечення публічної політики і управління в Україні.

Посібник підготовлено відповідно до освітньо-професійної програми підготовки магістра спеціальності “Публічна політика і управління”.

Для слухачів, аспірантів Національної академії державного управління при Президентові України, студентів ВНЗ, які вивчають політичні науки, політиків-практиків, експертів, аналітиків, усіх, хто не лише цікавиться проблемами сучасної політики, а й прагне їх розв’язувати.

УДК 32:351](075.8)

*Авторський колектив щиро вдячний магістру державного управління
Корбецькому Мирославу Богдановичу за допомогу у виданні
навчального посібника “Публічна політика”.*

© Національна академія
державного управління
при Президентові України, 2016

ISBN 978-966-619-361-5

*Approved by academic council of National academy
for public administration under the President of Ukraine
(minutes of meeting № 229/10-8 dated December 15, 2015)*

Authors:

S. O. Teleshun, Doctor of Political Science, Professor; Head of Political Analytics and Forecasting Department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

S. V. Sytnyk, Ph.D in Political Science, Associate Professor of Political Analytics and Forecasting Department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

I. V. Reyterovych, Ph.D in Political Science, Associate Professor of Political Analytics and Forecasting Department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

O.H.Puhkal, Doctor of Public Administration, Professor; Professor of Political Analytics and Forecasting Department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

O.R.Tytarenko, Ph.D, Associate Professor, Associate Professor of Political Analytics and Forecasting Department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

M.M.Stadnyk, Doctor of Philosophy, Professor; Professor of Political Analytics and Forecasting Department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

S.I.Vyrovyi, Ph.D in Historical Science, Associate Professor, Associate Professor of Political Analytics and Forecasting Department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

Yu.P.Sauh, Ph.D, Associate Professor, Associate Professor of Political Analytics and Forecasting Department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

General editorship by S.O.Teleshun, Doctor of Political Science, Professor.

Reviewers:

M. A. Kozlovets, Doctor of Philosophy, Professor, Head of Philosophy Department of Zhytomyr Ivan Franko State University;

E.A. Afonin, Doctor of Sociology, Professor, Professor of Public Policy and Social Development Department of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine.

Public policy. Manual / Edited by Teleshun, S.A. – Kyiv : NAPA, 2016. – 340 p.

ISBN 978-966-619-361-5.

The manual reveals theoretical, methodological and practical issues of nature, content, formation, realization, information and analytical support of public policy and administration in Ukraine.

The manual is prepared in accordance with educational and professional program for Master's training in "Public Policy and Administration."

For students, post-graduates of National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, political science university students, policy makers, experts, analysts, everyon who is not only interested in modern politics issues, but seeks to solve them.

The authors are sincerely grateful to Master of Public Administration Korbetsky Miroslav Volodimirovich for his support in "Public Policy" manual publication.

ISBN 978-966-619-361-5

© National Academy
for Public Administration
under the President of Ukraine, 2016

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	9
РОЗДІЛ 1. ФІЛОСОФСЬКІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	11
Глава 1.1. Політико-філософське дослідження: взаємозв'язок філософії та політики	11
Глава 1.2. Концепт влади в політичній філософії	17
Глава 1.3. Суспільна довіра як основа легітимності влади.....	22
Глава 1.4. Політика, публічна діяльність та управління	29
в контексті філософських парадигм	29
<i>Питання для самоконтролю</i>	39
<i>Список використаних джерел</i>	39
РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ЯК СОЦІАЛЬНЕ ЯВИЩЕ	41
Глава 2.1. Предметно-практичне значення публічної політики	41
Глава 2.2. Теоретико-методологічні аспекти дослідження феномену публічної політики	45
Глава 2.3. Особливості публічної політики, її зміст та функції.....	52
Глава 2.4. Громадянське суспільство та публічна політика	64
<i>Питання для самоконтролю</i>	76
<i>Список використаних джерел</i>	76
РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	79
Глава 3.1. Теоретико-методологічні аспекти дослідження інститутів публічної політики	79
Глава 3.2. Структура інститутів публічної політики	85
Глава 3.3. Процеси публічної політики.....	98
Глава 3.4. Процеси прийняття політико-управлінських рішень.....	106
<i>Питання для самоконтролю</i>	109
<i>Список використаних джерел</i>	110
РОЗДІЛ 4. ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА АНАЛІЗУ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	112
Глава 4.1. Концептуальні підходи до означення поняття “публічна політика”.....	112

Глава 4.2. Теоретико-фундаментальний та прикладний виміри аналізу публічної політики	119
Глава 4.3. Аналіз процесу прийняття рішень	143
Глава 4.4. Методи збирання інформації та оцінювання програм публічної політики	157
<i>Питання для самоконтролю</i>	164
<i>Список використаних джерел</i>	164
РОЗДІЛ 5. РОЛЬ ГРУП ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ ТА УПРАВЛІННІ	167
Глава 5.1. Місце та роль груп інтересів у публічній політиці	167
Глава 5.2. Механізми функціонального представництва інтересів та забезпечення публічної політики в Україні	182
<i>Питання для самоконтролю</i>	212
<i>Список використаних джерел</i>	212
РОЗДІЛ 6. ПОЛІТИЧНІ МЕРЕЖІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	216
Глава 6.1. Теоретичні складові проблематики політичних мереж	216
Глава 6.2. Поняття, структура та види мереж	221
Глава 6.3. Політичні мережі в системі публічного управління	225
<i>Питання для самоконтролю</i>	239
<i>Список використаних джерел</i>	240
РОЗДІЛ 7. ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ І УПРАВЛІННЯ	242
Глава 7.1. Організація системи інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління	242
Глава 7.2. Принципи та засоби інформаційно-аналітичної роботи в публічному управлінні	247
Глава 7.3. Інформаційні ресурси публічної політики і управління	268
Глава 7.4. Місце та роль прогнозування в публічній політиці та управлінні	271
Глава 7.5. Неурядові аналітично-консультативні центри та їх роль у публічній політиці	278
<i>Питання для самоконтролю</i>	281
<i>Список використаних джерел</i>	282

РОЗДІЛ 8. КОНФЛІКТИ Й КРИЗИ В ПУБЛІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ ТА УПРАВЛІННІ	284
Глава 8.1. Структура та процес управління конфліктом	284
Глава 8.2. Організаційні та управлінські конфлікти	297
Глава 8.3. Конфлікти у прийнятті рішень та переговорні процеси	308
Глава 8.4. Гострі форми соціально-трудо­вих конфліктів	318
Глава 8.5. Кризи в публічному управлінні.....	325
<i>Питання для самоконтролю</i>	334
<i>Список використаних джерел</i>	335

CONTENTS

FOREWORD	9
SECTION 1. PHILOSOPHICAL FOUNDATIONS OF PUBLIC POLICY	11
Chapter 1.1. Political and philosophical study: relationship between philosophy and politics	11
Chapter 1.2. Concept of power in political philosophy	17
Chapter 1.3. Public trust as the basis of legitimacy of power.....	22
Chapter 1.4. Politics, public activity and administration in the context of philosophical paradigms.....	29
<i>Self-evaluation questions</i>	39
<i>References</i>	39
SECTION 2. PUBLIC POLICY AS SOCIAL PHENOMENON	41
Chapter 2.1. Subject-practical importance of public policy	41
Chapter 2.2. Theoretical and methodological aspects of public policy phenomenon study	45
Chapter 2.3. Features of public policy, its content and functions	52
Chapter 2.4. Civil society and public policy.....	64
<i>Self-evaluation questions</i>	76
<i>References</i>	76
SECTION 3. PUBLIC POLICY INSTITUTIONS AND PROCESSES	79
Chapter 3.1. Theoretical and methodological aspects of public policy institutes study.....	79
Chapter 3.2. Structure of Public Policy Institutes.....	85
Chapter 3.3. Public policy processes	98
Chapter 3.4. Political and administration decision-making processes....	106
<i>Self-evaluation questions</i>	109
<i>References</i>	110
SECTION 4. THEORY AND PRACTICE OF ANALYSIS OF PUBLIC POLICY	112
Chapter 4.1. Conceptual approaches to the definition of “public policy” term.....	112
Chapter 4.2. Theoretical-fundamental and applied dimensions of public policy analysis.....	119
Chapter 4.3. Analysis of the decision making process	143
Chapter 4.4. Methods of information collection and public policy programs evaluation	157
<i>Self-evaluation questions</i>	164
<i>References</i>	164

SECTION 5. ROLE OF INTERESTS GROUPS IN PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION	167
Chapter 5.1. Place and role of interests groups in public policy	167
Chapter 5.2. Mechanisms of functional representation of interests and provision of public policy in Ukraine.....	182
<i>Self-evaluation questions</i>	212
<i>References</i>	212
SECTION 6. POLITICAL NETWORKS OF PUBLIC POLICY	216
Chapter 6.1. Teoretical components of problematics of political networks.....	216
Chapter 6.2. Concepts, structure and types of networks.....	221
Chapter 6.3. Political networks in public administration system	225
<i>Self-evaluation questions</i>	239
<i>References</i>	240
SECTION 7. INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT OF PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION	242
Chapter 7.1. Organization of system of information and analytical support of public administration	242
Chapter 7.2. Principles and means of information-analytical work in public administration.....	247
Chapter 7.3. Information resources of public policy and administration	268
Chapter 7.4. Place and role of forecasting in public policy and administration	271
Chapter 7.5. Non-governmental analytical and consultative centers and their role in public policy	278
<i>Self-evaluation questions</i>	281
<i>References</i>	282
SECTION 8. CONFLICTS AND CRISES IN PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION	284
Chapter 8.1. Structure and process of conflict management.....	284
Chapter 8.2. Organizational and administrative conflicts.....	297
Chapter 8.3. Conflicts in decision-making and negotiation processes	308
Chapter 8.4. Acute forms of social-labor conflicts	318
Chapter 8.5. Crises in public administration.....	325
<i>Self-evaluation questions</i>	334
<i>References</i>	335

ПЕРЕДМОВА

Стрімкі соціально-економічні, політичні та культурні зміни як глобального, так і національного характеру зумовлюють постійні новітні виклики для сучасних держав. Ускладненість середовища, підвищені ризики, невизначеність – це ті фактори, які характеризують процеси прийняття рішень у нинішніх умовах. Держава мусить вступати у взаємодії з іншими суб'єктами, щоб ефективно розв'язувати назрілі суспільні проблеми, орієнтуючись при цьому на принципи функціональності, проектності, конкурентності та соціальної відповідальності. Відповідно взаємодія держави, громадянського суспільства та бізнесу у виробленні політики держави, взаємна відповідальність за прийняті рішення та водночас відповідальність один перед одним стають трендами розвитку сучасних суспільств. Продуктом цих складних взаємодій є публічна політика (public policy), яка являє собою політику органів публічного управління, що заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін та спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань.

Результатом таких взаємодій є не державна, навіть не суспільна політика, а саме публічна. Вироблення загальноколективних цілей формується на перехресті дій владних інститутів та груп інтересів, які в сукупності складають процес публічної політики. Через інституціональні механізми публічної політики забезпечується не стільки узгодження різнопланових інтересів, скільки їх пристосування, співіснування, чим і забезпечується взаємовигідне партнерство. Таким чином докорінно змінюється зміст загальноколективних цілей, які постають уже не результатом артикуляції та агрегації загального суспільного інтересу, а є наслідком інтеракцій держави та недержавних акторів.

Ще в 2011 р. Комісія з експертної оцінки та акредитації (COPRA), що здійснює акредитацію магістерських програм МРА/МРР, визначила, що участь і внесок у процес вироблення публічної політики є однією з основних компетентностей, яка має бути сформована в магістра у результаті отриманих знань та набутих практичних навичок. Сучасні навчальні програми підготовки магістрів публічної політики включають вивчення взаємодій держави, приватних та некомерційних структур у процесах прийняття рішень та адресовані як представникам державного, громадського, так і комерційного секторів. Це відображає сучасні тенденції вироблення публічної політики та здійснення так званого нового публічного урядування (New Public Governance).

Магістерська програма спеціальності “Публічна політика і управління” в Національній академії державного управління при

Президентів України, пропонуючи проблемний підхід у навчанні, спрямована на формування універсальних функціональних знань, які слугуватимуть аналітичними інструментами для проведення професійної експертизи фахівцями-практиками, які здатні протистояти проблемі в незвичній формі та в нових контекстах; ідентифікувати інформацію, необхідну для розв'язання цих проблем; шукати цю інформацію; відточувати майстерність у міру необхідності; інтегрувати ці навички та знання у розв'язанні проблем й порівняння альтернативних рішень. Як державний службовець, так і представник недержавного сектору мають опанувати різні методи ведення суспільних дискусій та участі, бути готовими до публічного діалогу, розв'язання конфліктів заінтересованих сторін.

В основу розділів посібника покладено розуміння публічної політики як процесів партнерських взаємодій її основних акторів – держави, громадянського суспільства та бізнес-структур у процесах прийняття суспільно значимих рішень. Набуті вміння здійснювати всебічний аналіз є універсальними і можуть використовуватися як у процесах вироблення програм публічної політики, зокрема державних, так і бізнес-програм.

РОЗДІЛ 1. ФІЛОСОФСЬКІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

**Глава 1.1. Політико-філософське дослідження:
взаємозв'язок філософії та політики**

Глава 1.2. Концепт влади в політичній філософії

Глава 1.3. Суспільна довіра як основа легітимності влади

**Глава 1.4. Політика, публічна діяльність та управління
в контексті філософських парадигм**

Після опанування розділу слухач зможе:

- застосовувати методи та методологію політичної філософії в управлінській практиці;
- вміти аналізувати та досліджувати філософські проблеми політики, тенденції до змін у політичному процесі і використовувати отриману інформацію в процесі державного управління;
- проводити багаторівневий аналіз концептуальних структур політики, орієнтуватись у політичних ідеологіях сучасності та застосовувати отримані знання в процесі розробки публічної політики;
- розробляти практичні рекомендації органам публічного управління щодо впровадження методів, інструментів, технологій і процедур реалізації публічного управління.

Глава 1.1. Політико-філософське дослідження: взаємозв'язок філософії та політики

Політико-філософське дослідження, незалежно від конкретного сюжету, складається із трьох взаємозалежних, але не тотожних поглядів, що поєднують філософію й політику:

■ **визначення**, через з'ясування питань, чому і навіщо філософська думка звертається до політики? Відповідь на це питання становить предмет філософії політики. Для більшості дослідників це зводиться до пошуку змісту, сутності політичних явищ (П.Рікер), поняття політичного, тобто принципового початку політики (К.Шмітт). При всьому строкатому різноманітті трактувань домінує уявлення про об'єктивно існуючі універсалії. Ці універсалії втілюють в узагальненій формі політичні сутності, що реалізуються в конкретних явищах політики – демократії, владі, управлінні, зовнішній і внутрішній політиці і т.д. Крім того, визначення предмета політичної філософії містить у собі й філософські рефлексії політичних феноменів;

■ **субстанції** – субстанцією може виступати практично будь-яка проблема політики. Різні епохи цікавилися різними субстанціями, але

є й наскрізні теми, наприклад проблема блага, свободи, справедливості тощо;

■ **парадигми**, якою може виступати предметна сфера, або методологічна орієнтація самого філософа, який рефлексує про політику. Наприклад, західноєвропейська політико-філософська думка в останні роки цікавилася головним чином проблемами революцій, тоталітаризму й демократії, прав і свобод людини. Для американської політичної філософії більш характерний інтерес до проблем справедливості, прав і обов'язків людини.

У розділі розглядаються три фундаментальні проблеми, які одночасно цікавлять представників відразу трьох наукових напрямів фундаментального сучасного гуманітарного знання – філософію, політичну науку та управління:

- природа власне політичного;
- пізнання політичного;
- зв'язок політичного та управління.

Політика була й завжди буде предметом суперечок і дискусій саме тому, що ці дискусії спрямовані на пошук загального добра. Така дискусія буде існувати доти, поки будуть існувати люди, які захищають різні погляди на політику й намагаються знайти аргументи для відстоювання та захисту власної позиції. Інакше кажучи, дискусія за визначенням діалогічна. У нашому контексті дискурс розуміється не тільки як вербальна комунікація, мова або розмова, але і як спеціалізована система знань, свого роду установка, яка структурує розуміння та поведінку.

Філософія політики як відносно самостійна галузь філософського знання вивчає найбільш загальні основи власне політичного як концепту, основи політичної діяльності, влади й політичної моралі, природу і сутність самої політики, місце політичних цінностей у житті сучасного суспільства й цілей, які стоять перед соціумом. Сфера політичної філософії найбільш близька до теми, яку ми досліджуємо в цій главі, а саме, що становить філософську основу публічної політики й предмет саме політичної філософії має відношення до сфери як політичного, так і філософського знання. Як зазначають американські політологи М.Шварц, В.Тернер і А.Туден, прикметник “політичне” можна застосувати до всього, що має публічний характер, містить цілепокладання й включає питання про владні повноваження й контроль серед окремих індивідів, певного суспільства або групи. Оскільки досліджувані політичною філософією аспекти присутні в усій тканині соціальної дійсності, то вона може бути корисним пояснювальним інструментом для багатьох сфер життя соціуму: економіки, культури тощо [1, с. 16–17].

Деякі дослідники не розрізняють філософію політики й політичну філософію. Наприклад: “Політична наука – це теорія середнього рівня, тобто теорія, яка не претендує на філософські узагальнення політики. Цим займається філософія політики, або політична філософія. Саме в її завдання входить розкриття загальних закономірностей політики, з’ясування внутрішньої логіки її розвитку, зв’язків з іншими сферами суспільного життя – економічної, духовної й соціальної” [5, с. 17].

Ми виходимо з того, що політична філософія нагадує про більш високі чесноти стосовно політичного обов’язку, на що політики й політологи часто взагалі не звертають увагу. Таким чином, це місце зустрічі філософії й політики, але на території політики. Далі ми будемо частіше звертатися до питань, які ставить перед філософією політика, ніж навпаки, тобто займатися переважно політичною філософією.

Політична філософія, у нашому розумінні, приділяє особливе значення духовним, ціннісним факторам політичного життя, можна сказати, що політична філософія є осягнення наявного й дійсного у світі політичного. “Зосередившись на суцтоту – світі політичному як такому, – політична філософія покликана осягати природу політичних процесів у самому широкому й глибинному змісті й значенні. Тим самим філософське осмислення проблем політики закладає теоретико-методологічні основи для вивчення всіх дисциплін політичної спеціалізації – політичної соціології та конфліктології, політичної психології й державного управління, політичної глобалістики та екополітики” [3, с. 7].

У центрі політичної філософії перебувають проблеми духовного виміру політики, питання її вищого змісту та призначення. Саме політична філософія покликана сформувати загальну картину світу політичного, позначити проблемні зони, виділити найбільш гострі протиріччя політики.

Сьогодні можна констатувати назрілу потребу в повороті досліджень політики у бік політичної філософії, що однак не означає зникнення традиційного інтересу до політології. Скоріше йдеться про те, що такий поворот тягне за собою серйозну методологічну перебудову всього політичного пізнання. Мова йде не тільки про зміну пануючих на попередньому етапі наукових парадигм, а, насамперед, про надання нового статусу методології, яка досліджує політику. Критичне осмислення методологічної кризи в політичній науці й повернення до політичної філософії дали змогу поставити методологічну проблематику в площину вирішення питання про суть політичного. Методологія виявилася не тільки інструментом конструювання наукових понять, а й самого політичного світу. У цьому сенсі політична філософія перетворюється в універсальну методологію пізнання політичного. До речі, в англо-

американській традиції популярний у вітчизняній науці термін “політологія” практично не вживається, а зміст політичної філософії й політичної науки в розумінні різних учених має різноманітне наповнення, але при збереженні їх окремого статусу.

Можемо виділити шість основних характеристик політичної науки, що відрізняють її від політичної філософії:

1. Політична наука зорієнтована на факт, який може бути описаний емпірично. На відміну від політичної філософії, цей напрям політичного знання, як правило, не намагається знайти відповідь на питання: чому так відбувається? Поза сферою її інтересів залишаються й політичні цінності. Вона описує явище, але не дає йому нормативної оцінки.

2. Політична наука розглядає реальність як процес, що також обмежує сферу дослідження, знімаючи питання про наслідки. Звернення до аналізу загальних взаємозв'язків політичного життя підмінюється увагою тільки до видимих політичних дій. Для політичної науки найбільш важливим є виявлення причинно-наслідкових зв'язків, які завжди виводяться з того, що існує в політичній реальності. Інакше кажучи, минуле, сьогодення й майбутнє зводяться до якогось розширеного сьогодення.

3. Сучасна політична наука підмінює епістемологічне знання аналізом переконань і вірувань.

4. Починаючи з 40-х рр. ХХ ст. політична наука занурилася у сферу методології, нерідко сприймаючи її як самоціль. Це надало їй деякої філософічності, але питання політичного буття залишається поза сферою її компетенції.

5. Політична наука значною мірою ґрунтується на ймовірнісному підході до визначення результатів дій.

6. У цілому, особливо в США, вона, як і раніше, має переважно прикладний характер [1, с. 23–24].

Таким чином, політична наука підмінює знання – думкою, онтологію – політичним процесом, а раціональні основи людської діяльності – результатами. Принципи, що обґрунтовують політичне існування, буття і свідомість, людські цінності і якості, етичні основи людського буття, сутність політичних явищ і процесів, залишаються ніби “за кадром”. Але очевидно, що абстрактної науки про політику бути не може. Зміст їй надає саме наявна система цінностей. Цінності пронизують усі напрями політичного знання, навіть коли завдання гранично обмежене.

Відсутність осмислення політичних процесів, опираючись на методологію політичної філософії, яка є частиною загальної філософії і формує базові поняття й систему знань залежно від гносеологічних, онтологічних і антропологічних установок і принципів, призведе з ви-

сокою часткою вірогідності до формування суспільства, в якому можуть бути втрачені базові загальнолюдські цінності.

Підсумовуючи екскурс у деякі проблеми сучасної політики, варто спинитися на формулюванні предмета та завдань політичної філософії виходячи з таких її функцій:

– теоретико-методологічної, що впливає на формування політології, законотворчості, конституційний та демократичний процеси, вивчення і поширення світового досвіду, зіставлення з ним накопиченого теоретичного матеріалу, що сприяє формуванню нових політичних ідей і принципів;

– критико-аналітичної, що припускає теоретичне й філософське осмислення політичних процесів, аналіз фундаментальних основ політики, дослідження універсальних законів і принципів політики й влади, їх інституціональних і міфологічних форм, людського виміру політики, філософського змісту основних політичних концепцій, аналізу й змісту політичних відносин, аналізу влади як такої, етичних і ціннісних складових політики, виявляє найбільш гострі політичні протиріччя, частково використовуючи досвід практичного політичного аналізу;

– прогностично-програмуючої, спрямованої на формулювання альтернативних цілей політичного розвитку як у цілому, так і конкретної політичної ситуації, програмування суспільних змін, виокремлення пріоритетів розвитку, підготовку до змін і викликів сучасності, змін політичного курсу в якісно новому напрямі;

– просвітительсько-виховної, що дасть змогу сформуванню загальної картини світу політики, виявити духовні виміри проблем політики, питання її вищого смислу й призначення, підготувати політичну свідомість до можливих змін і перетворень у суспільстві.

Для осмислення основного предметного поля політичної філософії важливим постає розуміння іронічного вислову-роздуму О.П'ятигорського, в якому дається відповідь на запитання – хто ж є політичним філософом: “Політичний філософ не тільки шпигун, як про це вже говорилося. Він, як і взагалі будь-який справжній філософ, ще й диверсант, оскільки об’єктивно пізнає свій об’єкт – тобто їх, вашу, свою, нарешті, політичну рефлексію – як недійсне, містифіковане та те, що містифікується. Цим він об’єктивно підриває владу, будь-яку владу, як свою, так і чужу” [13].

Отже, ми можемо виділити одну з найбільш характерних рис політичної філософії: вона є переважно нормативною дисципліною, тобто намагається встановити норму (правила або ідеали), відповідно до яких повинне бути організоване життя в суспільстві.

В історії політичної філософії можна виділити два постійно відтворюваних теоретичних фокуси розгляду проблеми: з одного боку,

це міркування про політичну реальність і спроби глибше її зрозуміти, опираючись на політичні ідеали; з другого – спроби формулювання нових ідеалів у вигляді міркувань про найкращі політичні режими й принципи організації суспільства.

Виходячи з цього можна сказати, що політична філософія вирішує два головних завдання. З одного боку, вона займається критичною оцінкою політичних переконань і вірувань, звертаючи увагу як на дедуктивну, так і на індуктивну форму обґрунтувань. З другого – вона намагається роз'яснити й уточнити концепції, використовувані в політичному дискурсі. Як підкреслював відомий американський політичний філософ А.Гевірт: “Політична філософія, насамперед, шукає відповіді на запитання, пов’язані з розробкою правильного політичного порядку й оптимальної організації політичної влади, а саме: що саме людина повинна робити стосовно суспільства й уряду? Подібні питання можуть бути поставлені на різних рівнях, починаючи з максимально конкретних і аж до гранично абстрактних. А.Гевірт виділяє три групи фундаментальних питань політичної філософії:

1. Загальні питання про суспільство:

1.1. Чому люди взагалі повинні жити в суспільстві?

2. Загальні питання про правління:

2.1. Чому люди взагалі повинні підкорятися якому-небудь уряду?

2.2. Чому одні люди повинні мати політичну владу над іншими?

3. Специфічні питання про правління:

3.1. Джерела й місце розташування політичної влади – за якими критеріями можна визначити, кому саме повинна належати політична влада?

3.2. Межі політичної влади – за якими критеріями слід визначати, якою повинна бути величина політичної влади і які права й свободи людини повинні бути виведені з-під політичного й правового контролю?

3.3. Мета політичної влади – на яку мету повинна бути спрямована політична влада і які критерії визначення її цілей?” [1, с. 20].

Усі ці питання вибудовані в певному ієрархічному порядку.

Безглуздо, наприклад, порушувати питання про правління, якщо люди не організовані в суспільство, або формулювати мету політичної влади, якщо сутність влади не виявлена.

Нормативний підхід може бути протиставлений описовому (описовому). Якщо у разі нормативного підходу йдеться про те, як справи повинні бути організовані, щоб вони були слухними, правильними з моральної точки зору, то в описовому дослідженні увага дослідника спрямована на показ того, як саме організовані справи тепер. Політолог намагається відповісти на запитання: що і як відбувається?

Дескриптивні політичні дослідження часто трапляються в політології, соціології й історії. Так, наприклад, політолог може порушити питання про те, як розподілені блага в тому або іншому суспільстві. Основний інтерес політичного філософа пов'язаний із питанням іншого роду: яке правило або принципи повинні управляти розподілом благ у суспільстві? При цьому “благо” передбачає не тільки власність, а також і владу, права людини, свободи тощо. Відповідно виникає питання: які саме стандарти, принципи й норми повинні лежати в основі розподілу благ у суспільстві?

Проте часто питання щодо поведінки людини долають поділ на дескриптивність і нормативність. Наприклад, якщо ми прагнемо зрозуміти, чому люди, як правило, підкоряються закону, то ми в якийсь момент свого пояснення обов'язково скажемо, що люди вважають, що вони повинні підкорятися закону. У цьому випадку питання про людську поведінку розглядається і в нормативному, і в описовому ключі одночасно.

Ще раз повернемося до питання: хто володіє багатством? Чому нас все-таки цікавить відповідь на це запитання? Насамперед тому, що розподіл багатства має пряме відношення до нормативної справедливості. Неможливо сформулювати теорію справедливого суспільства, не торкаючись вивчення поведінки й мотивацій людей. Інакше кажучи, вивчення того, як організовані справи, допомагає зрозуміти, як вони повинні бути організовані. І, відповідно, навпаки.

Але як саме можна відповісти на запитання про те, як справи повинні бути організовані?

Проблема полягає в тому, що однозначна відповідь тут неможлива, точніше, може бути й можлива, але тільки в тому випадку, якщо думка якоїсь однієї групи нав'язується всьому суспільству, як це відбувається в тоталітарних системах. Але в практиці демократичного, а часто навіть і авторитарного суспільства одночасно співіснує безліч підходів, точок зору й поглядів. Цим пояснюється наявність найрізноманітніших інтерпретацій відповідей на повторювані питання, висловлені найрізноманітнішими політичними мислителями, причому іноді в той самий період історичного часу.

Глава 1.2. Концепт влади в політичній філософії

Дві характеристики влади роблять її найважливішим інструментом політики, визначають взаємне тяжіння цих явищ:

- потужний управлінський ресурс, що виражається в здатності влади знижувати стохастичність, ступінь випадковості в соціальному розвитку й людській поведінці;

- ресурс впливу, впливу на інших людей з боку тих, хто цією владою володіє, що наділяє їх можливістю здійснення своєї волі, всупереч опору інших людей.

У сфері політичних відносин влада як загальносоціальний феномен набуває ряд специфічних особливостей:

- в умовах суспільного поділу праці влада реалізується тими суб'єктами, кому інші члени суспільства делегують, передають свої владні повноваження. Політична влада, як і економічне багатство, характеризується нерівномірністю розподілу в суспільстві, тому завжди існує небезпека концентрації ресурсів, у тому числі і владних, у одних та позбавлення можливості участі в розподілі й використанні влади – інших;

- особливим апаратом реалізації політичної влади служить держава, яка володіє монопольним правом на законний примус;

- реалізація політичної влади завжди обмежується застосуванням різноманітних санкцій: це й закони, і моральні норми, і специфічні політичні заборони й зобов'язання, що випливають із особливостей програматики політичних партій та рухів, і цілий спектр політичних емоцій, здатних як стримувати, так і стимулювати політичну дію;

- основні функції політичної влади виникають, формуються у процесі реалізації потреби управління, регулювання суспільних відносин.

Сфера політичних відносин формується як взаємодія загальних і приватних інтересів соціальних груп і окремих людей, яка може розвиватися в напрямі як соціального конфлікту, так і згоди. Відповідно, з'являється необхідність в інструменті, який утримував би їх носіїв у рамках єдиної спільності, “політика стає в суспільстві як культура практичного розуму по узгодженню (через компроміс і консенсус) групових інтересів” [6, с. 39]. Турбота про збереження соціальної цілісності завжди перебуває в центрі уваги й зусиль політичної влади, причому реалізується цей захист і представництво не якимось альтруїстичним способом (при забуванні власних інтересів), а саме в процесі реалізації потреб і інтересів здійснюючих владні функції соціальних груп.

Умовою оптимальної комбінації владних функцій служить деякий ступінь автономії держави від взаємодіючих у суспільстві інтересів, піднесення над ними. Найважливіша ознака подібної автономії реалізується в стані домінування, переваги інтересів держави у випадку конфлікту з інтересами економічно й політично панівного класу [6, с. 40].

Тільки при дотриманні такої умови політична влада виявляється здатною виконати інше завдання – здійснення регулювання соціальних відносин, підтримка стабільності функціонування соціального організму, забезпечення комбінації різних сторін, галузей соціального життя

таким чином, щоб вони дійсно доповнювали, а не підривали існування один одного. Так, її найважливішою функцією служить не диктат і не втручання у виробництво, а саме підтримка необхідних для суспільства пропорцій у відносинах між ними.

Роль влади в політиці має багато подібного з роллю грошей в економіці: саме влада розподіляє ресурс впливу й здійснює в різних формах обмін ними, вона має здатність конвертації в інші соціальні й політичні цінності; як і гроші, влада концентрується, наростає в певних точках політичного простору, переходячи сюди з інших локусів, що стають у цьому процесі все більш обділеними владою, а відтак і соціальними можливостями. Зміст демократичної участі в політиці саме й полягає в протидії цим “природним” тенденціям влади, підпорядкуванні її інтересам і потребам усіх людей, а не їх “обраних” представників.

Влада – центральне поняття для політичних та управлінських наук, соціології, політичної філософії, із неймовірною кількістю верифікацій визначень, серед яких виокремлюються такі:

- влада як здатність визначення соціального простору інших;
- влада як вид управління, регулювання й контролю, способу оволодіння й спрямування енергії;
- влада як можливість однієї людини або групи людей реалізувати власну волю в спільній дії навіть всупереч опору інших людей, які брали участь у зазначеній дії;
- влада як форма впливу, що встановлює норми й мету;
- влада як комунікація й кооперація між людьми;
- влада як здатність діяти з певними наслідками.

Цей перелік можна ще довго продовжувати, і в усіх цих підходах чітко прослідковуються два аспекти владних відносин:

- управлінський, організаційний: погана та влада, яка створює більше проблем, ніж їх вирішує;
- соціальний, людський: потреба у владній регуляції виростає з різноманіття суб’єктів, видів зв’язків і інтересів, що існують у співтовариствах.

Влада діє, як примусова форма зняття породжуваних відмінністю інтересів, протиріч і конфліктів, як механізм уніфікації, структурування людських співтовариств. Ефект використання влади значною мірою визначається її соціальним змістом – здатністю діяти в згоді або всупереч інтересам як керуючих, так і керованих, а управлінська ефективність виявляється, таким чином, поєднаною з її соціальною сутністю. Влада структурує соціальні відносини, робить їх більш цілеспрямованими, ефективними, служить причиною взаємної мобілізації поведінки як володарів, так і підвладних, значно знижуючи част-

ку елементу невизначеності в поведінці. Вона стає фактором забезпечення еволюційної переваги, знижує розмах випадкових відхилень у тих співтовариствах, де вона з'являється.

Настільки висока оцінка наслідків появи владних відносин для регуляції життя співтовариств, де вони виникають, не означає відмови від бачення іншої сторони медалі: так, де влада – там ієрархія, вона може бути пов'язана з жорстокістю, придушенням, посиленням міжгрупової і внутрішньогрупової диференціації й експлуатації. Однак існує й очевидна необхідність розвитку регулюючих відносин у людських співтовариствах саме за владним типом. Вона визначається, на наш погляд, такими факторами:

- по-перше, різноманіттям суб'єктів, видів зв'язків і інтересів у людських співтовариствах та їх взаємозалежністю один від одного. Цим визначається необхідність керівництва, і воно часто здійснюється у владній, примусовій формі внаслідок наявності протидії через відмінність інтересів людей, залучених у процес управління. Закріплення, інституалізація владних відносин веде до утворення нового типу людських співтовариств – організацій, що володіють порівняно з первинними людськими співтовариствами – групами, низкою переваг: вони більш стабільні й виникають для реалізації тієї або іншої мети;

- по-друге, логічністю, цілеспрямованістю поведінки людей та їх співтовариств. Однак специфіка соціальних систем – надзвичайне різноманіття зв'язків, інтересів і дій – робить неможливими детальне передбачення й регламентацію громадського життя тільки на основі знання. Ступінь його точності виявляється досить відносним, а неможливість повністю раціонально пояснити й організувати соціальне життя – цілком очевидна. Притаманний тканині соціальних відносин елемент невизначеності, неточності, непередбачуваності (за наявності такої передумови подолання невизначеності, як розум та/чи наукове знання) при подоланні виникаючих протиріч, виборі варіанта подальших дій формує необхідність вольового, тобто владного рішення, яке опирається не на аргумент точності, логічності й доказовості, а на силу або погрозу сили;

- по-третє, необхідність владного управління диктується і специфікою соціальних закономірностей. Соціальна закономірність як сукупність повторюваних зв'язків і тенденцій вказує на об'єктивно задані межі діяльності, її умови, не визначаючи однозначно самі результати соціальних процесів і дій. Але інтереси існуючих і взаємодіючих соціальних груп вимагають від людей, які до них входять, цілком певної й погодженої лінії поведінки в конкретних обставинах. Так виникає потреба у владному механізмі впливу на поведінку людей. Її зміст полягає у використанні вольового, цілеспрямованого примусу, впли-

ву на реалізацію тих можливостей, які відповідають інтересам діючих у суспільстві соціальних груп. Таким чином, влада виконує регулюючу роль у відносинах між різними, найчастіше протилежними тенденціями в суспільному житті, допомагаючи реалізації одних тенденцій і блокуючи інші.

Маємо відзначити, що механізм здійснення політичної влади в інформаційному суспільстві має свої особливості. Зближення політичного процесу з інформаційними технологіями дало змогу створити віртуальний політичний простір, за допомогою якого нова політична влада активно прагне підкорити реальний світ політики. Тим самим сама політична влада стає відображенням нескінченної інформаційної битви навколо політичних іміджів і політичних кодексів суспільства, а центрами цієї віртуальної битви стає розум людей. Найнебезпечнішим наслідком інформаційної революції в політиці є те, що незалежно від того, хто стає віртуальним переможцем на віртуальній політичній сцені, саме він буде мати реальну політичну владу, оскільки ніякі інституалізовані політичні механізми в інформаційну еру не здатні конкурувати з розумами людей, що опираються на ресурси інформаційних мереж.

Одночасно важливо підкреслити, що інформаційна революція розгортається в нестабільному, стрімко глобалізованому світі, де за допомогою інформаційних технологій надзвичайно підсилилися взаємозалежність і взаємопроникнення різнорідних політичних систем, відбулося стирання твердих політичних меж і розбалансування формалізованих раніше політичних систем. В умовах інформаційної революції надзвичайно загострилися міжкультурні, міжетнічні й міжконфесійні протиріччя, що призвело до поширення безлічі конфліктів низької інтенсивності в усьому світі. Таким чином, центральний конфлікт сучасної посткласичної політичної картини світу – це конфлікт між політичною системою, яка тільки починає перебудовуватися під впливом інформаційних технологій, і позасистемною опозицією, що використовує сьогодні всі переваги гнучких мережевих структур. Цей конфлікт поки має форму “низької інтенсивності”, “неоголошеної партизанської війни”, що серйозно позначається на характеристиці посткласичної картини політичного світу в цілому. Сьогодні вона відрізняється стратегічною нестабільністю, мережевими структурами, віртуальними формами політичної боротьби, наростанням інформаційної агресії й нерівноваги у стані всіх політичних інститутів.

Інформаційна революція надала в розпорядження здобувачів влади принципово новий ресурс – мережу інформаційних потоків, і цей ресурс по-новому позначив усі прерогативи політичної влади. Інформаційна революція надзвичайно розширила обрії інформаційного простору, на-

давши в розпорядження політичній владі глобальні інформаційні потоки. Влада може користуватися цими потоками, але вона не має сил ними повністю управляти. В інформаційному суспільстві неможлива “залізна завіса”, будь-які маніпуляції з інформацією мають локальний характер, оскільки приховування інформації в одних каналах може бути миттєво дезавуйоване іншими інформаційними потоками.

Ось головна таємниця інформаційного суспільства: політична влада не може повністю контролювати свій новий ресурс – політичну інформацію, інформація постійно “вислизає” з її рук. Політична влада існує сьогодні в просторі некерованих інформаційних потоків, і це, у свою чергу, робить буття влади таким же некерованим. Про це дуже іронічно написав Е.Тоффлер: “Президент почуває себе так, начебто він кричить у слухавку, а на іншому кінці нікого немає”.

Одночасна могутність влади зросла до немислимих раніше меж – ядерна кнопка в руках президента може сьогодні перетворити планету в пил за лічені секунди. Але разом з тим це поставило небачені раніше обмеження на межі здійснення влади: скористатися ядерною кнопкою можна тільки один раз – перший і останній, і це буде означати повне зникнення влади. Влада й безвладдя стали двома сторонами сучасної інформаційної могутності.

Глава 1.3. Суспільна довіра як основа легітимності влади

Однією з фундаментальних потреб людини є почуття належності до певного співтовариства. Сьогодні це почуття задовольняє переважно економічна система суспільства, надаючи сучасній людині можливість відчувати задоволення від усвідомлення єдності трудового колективу. Натомість вітчизняні реалії демонструють проблеми в досягненні достатнього ступеня зрілості українського суспільства як політичної нації. Одна з причин полягає в тому, що громадяни перестали довіряти інститутам влади. Для того щоб сучасна людина знову захотіла стати частиною політичного співтовариства громадян, необхідне відновлення атмосфери політичної довіри в суспільстві. В умовах інформаційної революції стабільність політичної влади, як і гарантії її збереження в майбутньому, зумовлені єдиною всепроникаючою культурною характеристикою – рівнем довіри, властивим певному суспільству. Тому політична влада насамперед має бути зацікавлена у структурних змінах, адекватних викликам сучасності.

Розглядаючи проблему легітимності, слід пам’ятати, що держава однаковою мірою не може служити інтересам, потребам усіх прошарків, класів, груп, населення тощо, суспільство – це не гомогенне утворен-

ня, воно складається з різнорідних соціально-політичних сил, з різними впливами і можливостями, які найчастіше конфліктують між собою. За такого стану справ за будь-якої форми державного правління, у тому числі й демократичної, будуть більш рівні й менш рівні політичні сили.

Навіть стосовно демократії не можна в буквальному значенні трактувати тезу, постулюючи, що влада належить народу.

Народ, узятий сам по собі, – це абстрактна категорія, і в такій якості він нічого не може вирішувати: він не править і не може сам собою правити. Це суперечить самій природі влади. Усякі міркування про народну владу, народовладдя і т.ін. – не більше, ніж політичні й ідеологічні гасла [4, с. 76].

Влада має ієрархічну природу, і протягом усієї історії вона часто слугувала інтересам окремих особистостей, груп, класів, кланів, династій і т.д. Фактом залишається те, що за будь-якого режиму є відносно компактні й більш-менш організовані групи лідерів, із середовища яких висуваються керівники держави, політичних партій і рухів. У сукупності вони становлять так званий політичний клас, або еліту.

Також необхідно відзначити, що інституціональні, соціокультурні, ідейно-політичні й інші фактори, і особливо – сам тип політичної системи, впливають на роль еліт у різних політичних режимах. *Правляча, або політична еліта* по-різному здійснює владні функції за *демократичних, авторитарних і тоталітарних режимів*. Що стосується демократичної форми правління, то вона відрізняється від інших форм не відсутністю еліт, а наявністю безлічі еліт, що конкурують одна з одною за голоси виборців.

Тому будь-яка влада не може не відчувати потреби в системі легітимізації, сутність якої полягає в обґрунтуванні й виправданні права володарювання існуючої в країні форми правління. Ця проблема найтіснішим чином пов'язана з іншим кардинальним питанням про джерела й межі влади.

Стійкість і життєздатність будь-якої соціально-політичної системи або форми правління залежать від готовності її суб'єктів або складових жити відповідно до певних законів і правових норм. А це, у свою чергу, залежить більшою мірою від *поваги до влади й закону* з боку якщо не всіх, то в усякому разі більшості громадян, *визнання ними законності, або легітимності цієї системи*, ніж від страху застосування до них тих або інших санкцій.

Забезпечення легітимності, або легітимізація, – це форма обґрунтування, яка покликана інтегрувати розрізнені інститути, відносини, процеси, підсистеми і т.д., надаючи зміст усьому соціальному порядку. Політична легітимізація – це визнання щонайменше більшістю

суспільства правомірності панування політичного режиму, що діє в конкретний період.

Навіть найбільш тиранічні режими минулого й наших днів претендують на легітимність своєї влади і вважають за необхідне усіляко її підкреслювати. Як показує історичний досвід, таку легітимність не можна забезпечити одними тільки насильницькими засобами.

Інакше кажучи, законна влада – це та, яку весь народ, у всякому разі більшість, визнає владою. Деякі автори навіть вважають, що примус силою, фізичною, економічною або іншою, не можна називати владою [4, с. 74]. Про владу можна говорити лише в тому випадку, коли той, хто підкоряється, вірить у те, що, підкоряючись велінням влади, він чинить правильно, справедливо й на законних підставах. Таким чином, влада припускає не тільки фізичний примус, але й віру в законність такого примусу.

Система легітимізації влади пройшла тривалий і складний шлях формування й еволюції. Протягом усієї історії людства аж до Нового часу визначальними щодо цього були міфологія й релігія. Їхня роль і функції полягали в обґрунтуванні ідеї божественного походження влади взагалі й влади того або іншого князя, пануючого імператора, династії зокрема.

Ця “божественна ідея” пройшла через історію майже всіх існуючих на Землі народів, сприяючи їх консолідації в найважчі для них часи. Більше того, багато ідей, цінностей, установок, пов’язані з міфологією й релігією, склали саму інфраструктуру суспільної свідомості різних співтовариств людей, племен і народів.

Міфи й релігія, будучи частиною історичної традиції того або іншого народу, пронизують його культурну спадщину і, відповідно, позначаються на характері його суспільної свідомості. Більшість міфів прадавніх народів наполегливо підкреслювала божественний характер влади верховних правителів. Вважалося зрозумілим само собою, що царі, фараони, імператори, королі прадавнього світу одержували владу ніби прямо з рук богів або ж вони самі проголошували себе верховними божествами.

Згідно зі Святим Писанням закони єврейського народу отримані Мойсеєм прямо від Бога. Боги передали владу людям, але в екстремальних випадках вони діють безпосередньо, наприклад через одкровення, різного роду дива і т.д. Ця ідея набула додаткового підтвердження в концепції природного права, оскільки вона була сформульована стоїками й християнськими мислителями наприкінці античності. Як вважали християнські теологи, світ – це витвір вищих сил, всевишнього і, відповідно, й люди, пов’язані його волею, яка проявляється почасти через одкровення, як воно інтерпретується церквою, почасти за допомогою

природного розуму. Відповідно до подібних установок у середні століття легітимність влади обґрунтовувалася волею божественного провидіння й виведеним із нього природним правом.

І в наші дні формування тієї або іншої нації, її вступ на суспільно-історичну арену нерідко обґрунтовується посиленнями на якесь божественне провидіння. У пошуках аргументів часто звертаються до Біблії, особливо в тих місцях, де говориться, що Бог не тільки править світом, але й обирає із середовища всіх народів тільки один, наділяючи його своєю благодаттю. Крайні форми цього міфу відводять іншим народам і країнам лише роль фону, на якому розвертається історія того або іншого “богообраного” народу. Історія надає нам безліч свідчень того, що ідея величчя й богообраності була притаманна чи не кожному великому народу, особливо в період його сходження.

Легітимність влади нерідко досягалася – і цей спосіб аж ніяк не став надбанням історії – шляхом її персоніфікації. Тут особистість носія влади в очах підданих стає втіленням влади й навіть самою владою. Цей феномен, зокрема, проявляється в такій ознаці, як прихильність до харизматичного лідера, ознаки, яку Г.Алмонд вважав надбанням суспільств, де панує доіндустріальна або змішана політико-культурна традиція [4, с. 37].

Ідеться про те, що особа, наділена владою або яка її домагається, обґрунтовує свої домагання власними чеснотами, такими як мужність, хоробрість, героїзм у бої, рішучість у діях, мудрість і знання в прийнятті важливих рішень, які-небудь фізичні або духовні якості тощо. Нерідко саме особисті якості давали можливість їх носіям підвестися до вершин влади і, більше того, назавжди прописатися як головні герої в анналах історії. Це перші племінні вожді, воїни, “засновники” націй, міст-держав, імперій, релігій, “рятівники батьківщини” та ін. Це, природно, такі люди, які подібні Цезарю, солдатські імператори в пізній Римській імперії періоду занепаду, Наполеон та ін.

Більше того, харизматичні лідери й харизма як фактор, що визначає симпатії і/або антипатії виборців і, відповідно, їхній вибір, стали найважливішими елементами політичної культури всіх типів в епоху інформаційної революції й електронних засобів масової інформації. Що стосується тоталітарного типу політичної культури, то харизма в крайніх формах поклоніння вождеві також є його невід’ємною складовою.

Щоб довести законність своєї влади або підкорити людей своїй волі, правителі за всіх часів використовували найхитріші засоби. Серед них центральне місце займало те, що ми зараз назвали б заборону на інформацію, яка здатна підірвати пануючу форму правління. Саме цій меті із самого початку служила цензура, покликана сховати від широкої

громадськості неугодні правлячому режиму факти й відомості, закрити для неї доступ до так званих підривних ідей і концепцій.

Особливо широкі масштаби цензура в усіх її формах і проявах прийняла з інституціоналізацією християнства як державної релігії Римської імперії. Батьки церкви й християнські мислителі по суті сприяли фактичному розриву античної традиції й забуттю духовної спадщини античного світу на багато століть. Після навернення імператора Костянтина в християнство воно, ставши державною релігією Римської імперії, стало на шлях утвердження свого верховенства в питаннях як віри, так і державного правління, використовуючи для цього всі можливі й неможливі засоби – від складання списків заборонених книг до багатьох інквізицій.

Попри все те держава, як і будь-який інший суспільний інститут, вважається легітимною, якщо вона служить благу всіх громадян. Головна вимога, що висувалася до володарів, – це гарантія справедливості правління. Принцип справедливості служить виправданню влади незалежно від того, як трактується саме це поняття. Тут якнайкраще підходить максима “*salus populi suprema lex*”, тобто благо народу – вищий закон. Однак залишається невирішеним питання про те, що є благо, інтерес, воля народу. Саме за критерієм справедливості й несправедливості і, відповідно, легітимності й нелегітимності проводилося розмежування між різними формами правління.

Складна система легітимізації є в сучасному світі. Вона складалася в процесі виникнення й інституціоналізації сучасної світської національної держави з усіма її атрибутами й сутнісними характеристиками, такими як суверенітет, конституціоналізм, парламентаризм, правове начало, поділ влади й ін.

Стабільність правлячого режиму може мати два джерела – через його сприйняття населенням або через відсутність альтернативи. Демократична легітимність встановлюється саме через альтернативу. Політичний актор, який прагне забезпечити стабільність встановленого ним режиму, повинен володіти різними механізмами легітимації. Від того, чи зможе він домовитися з суспільством, організувавши вчасний та ефективний діалог, залежить його легітимність.

Поняття “легітимність” багатогранне – це і процес, який формує ставлення до влади. Це також і ресурс влади, що дає беззаперечні переваги перед політичними конкурентами. Особливості легітимації як процесу набуття політичним інститутом визнання визначаються змістом, яким наповнюється саме поняття “легітимність”. Навіть якщо не вдаватися до багатовікової історії формування розуміння цього явища, а розглянути її лише новітній період, то можна відмітити, що з того часу (а це вже майже 100 років!), коли М.Вебер увів у науковий обіг сам термін “легітимність”,

відбулися значні трансформації в окресленні самих критеріїв легітимації. Між ціннісно-нормативною теорією легітимації М.Вебера та комунікативно-системною раціональністю Ю.Габермаса, Н.Лумана відбулося значне накопичення наукових знань, які й сьогодні використовуються під час розв'язання практичних проблем. Серед цього теоретичного доробку варто відмітити П.Рікера, який розглядає легітимацію як процес набуття доданої вартості. Цей термін він запозичує з економічної теорії К.Маркса, але вкладає в нього політичний зміст, пояснюючи, що додана вартість визначається як різниця між претензією на легітимність та рівнем довіри [14, с. 223–225]. Заслугує на увагу позиція Г.Маркузе [11, с. 165–173], яка в скоригованому та доповненому вигляді мала місце й у Ю.Габермаса [18], стосовно проблеми політичного відчуження, яке настає внаслідок технологізації системи управління, що, у свою чергу, приводить до втрати в пануванні чітко окреслених ознак гноблення та своїм наслідком має раціоналізацію політики в цілому. Науковець стверджує, що джерела легітимації зосереджені в публічній комунікації та обґрунтовує значення процедур у прийнятті рішення, які повинні реалізовуватися у правовій державі. Поширення нових тенденцій у розумінні суспільно-політичних процесів доводять, що настає зміна суспільної організації. Так, Х.Арендт вказує на те, що сучасники можуть спостерігати остаточний занепад публічної сфери, зумовлений суспільно-економічними процесами і поширенням громадської сфери на всі форми життя, злиття публічної та приватної сфер, формуванням масового суспільства [2, с. 126]. Така кардинальна зміна потребує нових форм легітимації.

Проблема легітимності представлення інтересів, проблем, рішень не є розв'язаною, так само як установа легітимності акторів публічної дії. Наприклад, некомерційні організації не є органами, що обираються, тому їх легітимність не може спиратися на представництво чийхось інтересів. Джерелом їх легітимності стають цілі, що ними переслідуються, а також досягнутий результат. Те, що цілі включають необхідність задовольнити реальну потребу чи розв'язати реальну проблему суспільства дає підстави для їх легітимації. Рівень їх легітимності також визначається через їх спроможність ініціювати й реалізувати зміни в суспільстві. Також одним із критеріїв легітимності є масовість об'єднань. Так, організації, що мають розгорнуту інфраструктуру, володіють значними організаційними, кадровими ресурсами, автоматично отримують вищий рівень легітимності.

Деякі дослідники вважають, що в таких складних ситуаціях чи не єдиним інструментом легітимації виступають процедури. Незважаючи на відсутність у політичній та управлінській практиці усталеного

визначення терміна “процедура”, поняття широко використовується в обґрунтуванні процесів легітимації. Так, С.Ліпсет стверджував, що процедур демократії достатньо для того, щоб урядова політика мала високий ступінь легітимності [19, с. 324–334].

П.Бергер, Т.Лукман, Е.Гідденс відрізняють легітимацію від натуралізації. Остання розуміється як соціальний процес, коли політично спірні результати політики чи методи набувають ознак невідворотності і починають сприйматися як такі, яких неможливо уникнути. Наприклад, перехід до ліберального капіталістичного ринку для країн-транзитерів – це результат натуралізації, оскільки відсутня альтернатива. Натуралізація працює як соціальна структура, що перешкоджає громадському осмисленню. Це дало підстави Р.Далю зауважити, що саме така якість цього процесу надає йому ознак антидемократичності. Дійсно, з одного боку, застосовуючи широкий спектр технологій впливу на масову свідомість, можна будь-який соціальний процес показати як невідворотний, з другого – є процеси, на які є соціальний запит.

А.Хейдрун увів поняття “легітимаційна політика” як соціальну практику, орієнтовану на впорядкування легітимаційних процесів у суспільстві, на основі вироблення адекватної, прийнятної моделі системи політичного управління.

Технологічність процесу легітимації політичних акторів, у тому числі і владних структур, сьогодні не викликає заперечень. Російський дослідник О.Скіперських ставить питання про доцільність управління легітимаційними процесами. На його думку, ефективність процесу легітимації політичної влади на пострадянському просторі залежить від того, наскільки вона забезпечена механізмами набуття визнання, наскільки різнобічний арсенал механізмів, що використовуються політичним актором.

Подібних концепцій формування символічного капіталу, як назвав легітимацію П.Бурдьє, на сьогодні більш ніж достатньо, але жодна з них не може претендувати на статус універсальної, оскільки кожна модель легітимації включає різні параметри, що характеризують стан політичної системи, ступінь зрілості громадянського суспільства, особливості взаємодії політичних акторів тощо. Наприклад, дискурсивно-комунікаційна процедура легітимації найбільше конотується із сучасними демократичними постіндустріальними та постдемократичними інформаційно-глобалізованими суспільствами, де демократична процедура легітимації влади в межах національної держави поступово піддається спростуванню внаслідок розмивання та зменшення ролі державної політики.

Розгляд публічної політики як механізму, що забезпечує легітимацію правлячого режиму, зумовлений тим, що сьогодні зупинити процеси фор-

мування ринку інтересів та ринку влад, за яких і реалізується публічність, неможливо. Публічна політика стала полем формування взаємовигідних стосунків держави та громадянського суспільства, елементом стратегії досягнення суспільного визнання, інструментом формування демократичних процедур набуття легітимності політичними акторами.

У поняття демократичної політичної процедури легітимації включається як правовий, так і соціальний аспект. Безперечно, первинною легітимацією влади є така демократична процедура, як вибори. Однак легітимація, яка формується на вході у політичну систему, є недостатньою, щоб реалізовувати право управляти. Дотримання владою юридичної процедури прийняття політико-управлінського рішення дає результат самолегітимізованого владного рішення, оскільки при його прийнятті збережено легальність встановленого порядку. Однак це далеко не факт автоматичної легітимації суб'єкта прийняття рішення. Тому для політики юридична площина є важливою лише в сенсі закріплення певного правового порядку. Більш важливою є соціальна площина, в якій легітимізується влада та постійне підтвердження права управляти.

Питання легітимності політики і нових форм легітимації влади є надзвичайно актуальними, водночас проблемними, оскільки нові форми, яких набуває публічна діяльність, роблять легітимність залежною від обставин та результатів публічної діяльності. Постановка питання легітимності передбачає класичне розуміння: правління через народ та правління для народу. Рішення і програми політик є легітимними, якщо вони співвідносяться з принципами демократичної легітимності. Легітимність публічної дії базується в такому випадку на врахуванні/неврахуванні тими, хто приймає рішення, загальних інтересів учасників, тобто здатності знаходити консенсус чи дотримуватися інтересів залучених груп населення шляхом інституційного регулювання соціальних вимог (модель процедурного обговорення Ю.Габермаса). Коли легітимність публічної дії набуває нормативного характеру, то юридичне регулювання стає основою встановлення легітимності.

Глава 1.4. Політика, публічна діяльність та управління в контексті філософських парадигм

Підходи до осмислення політики є настільки різноманітними, що не уявляється можливим їх всі досягнути, тому спинимося лише на тих, які охоплюють найбільш важливі традиції політичної філософії та становлять найбільший інтерес для нашого подальшого обговорення.

Одна з важливих концепцій політики тісно пов'язує її з управлінням. Під управлінням ми розуміємо формальну політичну

машину країни в цілому, її інститути, закони, публічну політику й найбільш важливих політичних діячів. Політика в цьому випадку постає як діяльність з організації, процесу й структури управління. Наприклад те, що роблять американський Сенат або німецький Бундестаг, – це політика за визначенням. Але тоді те, що відбувається в суспільстві, за межами урядових структур, політикою не вважається. Суспільні феномени можуть мати вплив на політику, але самі по собі вони не виробляють політику. Слідуючи за такою логікою, політика “має свою адресу”. Центральні публічні інститути розташовані в столиці країни. Вони мають авторитет у тому розумінні, що мають можливість ухвалювати рішення для країни в цілому й сприяти досягненню згоди. Усе, що відбувається на цій сцені, має політичний характер.

Даний підхід припускає визначення політики з погляду організації, правил і агентств. “Організація” належить до конкретних структур, або формальних організацій. Вони включають суди, законодавчі збори, бюрократичний апарат і політичні партії. “Правила” означають права й обов’язки громадян, так само як і припустимі процедури й стратегії, використовувані в політичному процесі. Основні правила правління закріплюються в конституції. Ці правила розкривають організацію й поділ політичної влади, а також процедури голосування, прийняття законів і припустимий ступінь поведінки громадян. Сюди ж потрапляють функціональний і територіальний державний устрій, горизонтальний чи вертикальний поділ влади. Нарешті, правління передбачає наявність державних чиновників, співробітників різноманітних установ – від військових відомств до політичних партій. Усі вони “здійснюють якісь політичні дії”, виступають із політичними ініціативами – зберегти за собою свою посаду, збільшити владу, сприяти проходженню закону, ініціювати нове правило і т.д. У науці цей підхід добре відомий як легалістський, оскільки тісно пов’язаний із вивченням конституційно-правових основ держави.

Політична роль ЗМІ, вплив груп інтересів або політичних класів становлять інтерес для прихильників цієї точки зору тільки в контексті впливу на них урядової діяльності, і, відповідно, навпаки, їхнього тиску на діяльність уряду. При цьому всі ці інститути відносять до суспільства, але не до політики.

Управління у найширшому розумінні включає засоби управління або контролю над іншими, то вважається, що воно пускає в хід механізм підтримки порядку, причому головною є здатність ухвалювати колективні рішення й впроваджувати їх у життя. Звичайно під урядом розуміють формальні інституалізовані структури, що діють на загальнонаціональному рівні, в ім’я підтримки порядку й організації колективних дій. Тому головними функціями уряду стають такі:

- ухвалювати закони (законодавча функція);
- застосовувати закони до практики (виконання);
- інтерпретувати ці закони (через суд).

Управління – це один із способів, за допомогою яких відбувається координація соціального життя. Уряд – це всього лише один з інститутів, який виконує управлінські функції. Інакше кажучи, цілком можливе існування управління без уряду. Тоді воно виступає у вигляді ринків, ієрархій і мереж. Ринки координують соціальне життя через механізм ціноутворення, структурований за допомогою попиту та пропозиції. Ієрархії, що включають бюрократичний апарат і традиційні форми організацій управління, діють через систему авторитету “згори донизу”. “Мережі” – горизонтальні організаційні форми, для яких характерні неформальні відносини між рівними індивідами або соціальними структурами. Американський політичний теоретик П.Катієнштайн визначив “мережі” як комбінації публічної й приватної влади, що складається почасти з державної бюрократії, а почасти із приватних асоціацій. Однак мережі можуть обходитися і без представників публічної влади, у той самий час рівно вилучених і від системи асоціацій громадянського суспільства. Це особливий тип соціального устрою.

Традиційне управління було головним об’єктом політичного аналізу. Тому не дивно, що визначення політики як тотожності з управлінням, що розглядає політичну діяльність як мистецтво правити, здійснення контролю над суспільством через прийняття колективних рішень, завжди залишалося досить популярним. Причому підхід цей був властивий як політичним філософам, так і політологам. Політичні філософи, починаючи з Аристотеля і аж до наших днів, оцінювали форми правління на нормативних підставах у надії знайти ідеальну державну конституцію. Аналогічним чином прихильники “суспільного договору” піддавали політичному аналізу природу урядового авторитету й підстави політичних обов’язків громадян стосовно уряду. Політологи, які дотримуються конституційно-інституціонального підходу, також надають правлінню найважливішого значення. Але їх інтерес зосереджений переважно на законодавчому, виконавчому й судовому процесах управління, вивченні відносин між різними рівнями влади, порівняльному аналізу систем правління.

Проте деякі політичні мислителі сумнівалися, чи дійсно управління має велике значення в політиці.

Спроба зрівняти політику й управління, однак, породжує два важливих запитання. Якщо все, що відбувається в уряді, має політичний характер, то не чи стає політика просто частиною управління? Чи існують політичні феномени поза урядом? Якщо уряд визначає, що є політичним,

а що ні, то поняття починає неминуче перетворюватися в гетерогенне. Багато з того, що відбувається “нагорі”, має, по суті, приватний характер з погляду окремих політиків, якщо це взагалі не сцена або інституціональні засоби розв’язання особистих проблем політиків і вищих чиновників. Тут може не бути зацікавленості в загальному добрі. Політик може використовувати будь-який публічний пост як засіб для власного кар’єрного зростання або збагачення. Навіть тимчасове перебування на високій посаді вже й після відставки може служити політикові як джерело доходу за лекції й мемуари. Подібні приклади не мають політичного характеру, але в них є певний аспект, який дає змогу розглядати цю діяльність як приватну.

Водночас такий підхід до визначення політики багато чого залишає поза її межами. Приклад тому, ситуація “політичного входу”, як назвав її Д. Істон у концепції політичної системи, є вираження інтересів і вимог з боку соціальних акторів, агрегування їх інтересів у соціальних програмах, комунікації й поширення політичної інформації з боку ЗМІ, що перебувають у приватній власності; а також політична соціалізація, забезпечувана родиною, школою й церквою. Також виключаються з розгляду змішані частки й урядові структури, оскільки їх діяльність перебуває поза винятково урядовою сферою (наприклад усілякі фонди, що одержують “підживлення” з державного бюджету). Узаконювання ігнорування такого великого числа важливих для розуміння змісту політики елементів здійснюється на основі твердження, що концепція управління повинна бути корисною й працездатною, тому слід забезпечити її визначеність і точність. Розширення концепції управління приводить до того, що багато елементів суспільства потрапляють під його визначення (наприклад родина, школа, церква тощо). Тоді важливі відмінності між двома сферами суттєво послаблюються, якщо не втрачаються взагалі.

У політичній теорії нерідко економіку відносять до приватної сфери, а політику – до публічної. У цьому разі мета індивідів підрозділяється на дві категорії: на окремі, приватні (за своїми мотивами й результатами), і на ті, які зачіпають інтереси інших людей. У ліберальних суспільствах за визначенням існує приватна сфера, що розглядається як щось особисте, закрите від втручання з боку інших людей або інстанцій. Сюди відносять відправлення релігійних обрядів, особисті відносини в родині, особливості споживання (переваги у виборі певної їжі й одягу), а також більшість аспектів виховання дітей, інші особливості особистого життя.

Складно провести чітку демаркаційну лінію між публічною й приватною сферою. У реальному житті ця межа залишається досить рухливою. Визначення “приватна” належить до досить обмеженої сфери діяльності індивідів і груп, які беруть особисту участь в обміні. “Публічна

сфера” визначається як арена діяльності, що суттєво зачіпає інтереси інших людей. Хоча ніяка дія не відбувається без соціальної детермінації її змісту, це аж ніяк не означає з необхідністю, що все має публічний характер. Американський філософ-прагматист Д.Дьюї ввів відмінність між ними на підставі масштабів діяльності й наслідків трансакцій, здійснюваних між індивідами.

Ідея публічності ширша, ніж ідея суспільного блага, але вже вужча, ніж суспільство в цілому. Вона містить у собі не тільки благо як таке, але також і колективну ідентичність і загальні цінності, що мають відношення до політичного дискурсу. Але одночасно ця ідея говорить тільки про публічну арену, а не про політику в цілому. Наприклад, до сфери публічного належать загальноприйнята манера одягатися, припустимі коди поведінки в громадських місцях, таких як метро, ліфти, парки тощо. При цьому далеко не всі аспекти політики мають публічний характер. У праці “На захист політики” Б.Лемонт нагадує читачам, що “палацова політика – це приватна політика, хоча тут і є присутнім термінологічне протиріччя. Унікальність політичної діяльності... зв’язана саме з її публічністю”.

В “Політиці” Аристотеля підкреслювалося, що участь у публічному, громадському житті поліса сутнісно необхідна для вираження вищої соціальної природи людини. В античному Римі поняття “республіка” (*res publica*) означало зв’язок і асоціації взаємної прихильності, що існувала між людьми, не зв’язаними один з одним родинними зв’язками або іншими формами інтимного спілкування. У роботі “Публіка і її проблеми” Д.Дьюї ідентифікував публічність, з одного боку, як сировину політики, а з другого – як сутнісно необхідний компонент держави.

Коли ми пов’язуємо політику з публічним життям, то висуваємо низку питань і проблем щодо найважливіших механізмів, що перетворюють діяльність і взаємодію людей у сферу публічну. Серед відповідей на ці питання можна виділити два напрями аргументації, пов’язані з інтерпретацією концепції публічності.

Перший із цих напрямів, який останнім часом набув поширення, визначає публічну сферу через власний інтерес. Публічність або втілює прагнення до реалізації власного інтересу, що збігається з інтересами інших (спільний інтерес), або являє собою відповідь урядових структур на індивідуальні інтереси, спрямовані на підвищення добробуту громадян (інакше кажучи, тут відбувається рух знизу вгору й згори донизу). З нею пов’язані концепції суспільних благ. Відмітними рисами такого типу міркувань є заперечення елемента публічності у разі, якщо він виходить за межі захисту приватних інтересів або дає відповідь на потреби громадян, несумісні з приватними цілями.

Більш традиційна інтерпретація поняття публічності припускає зв'язок між публічним інтересом і суспільним благом. Ці концепції висувають ідею про те, що публічність має такі зміст і мету існування, що не зводяться до прагнення реалізації власного інтересу й простого вибудовування порядку приватних переваг. Саме таке обґрунтування публічності дав американський політичний філософ Х.Арендт.

Прихильники першого підходу до публічності звичайно розглядають другий варіант як метафізичний, якщо взагалі не містичний. Вони вірять, що соціальна реальність, що має підстави вважатися такою, складається з індивідів і їх переваг. На думку прихильників другого підходу, соціальні інститути також мають реальність. Вони виникають не у відповідь на бажання індивідів (хоча інтерес інститутів часто й поширюється на індивідуальні бажання). Вони містять у собі приватних агентів і виражають їх внутрішній соціальний зв'язок, що розуміється як підстави для самого існування індивідів. Інакше кажучи, другий підхід припускає соціальний потенціал, апіорний стосовно артикулювання приватних цілей.

Коли ми розглядаємо політичну філософію як дисципліну, що займається, серед іншого, й осмисленням взаємин між публічною й приватною сферами, то ми неминуче опираємося на той або інший підхід до проблеми приватного/публічного. Якщо нам більш прийнятним уявляється перший варіант, то ми вивчаємо, яким чином індивідуальні інтереси громадян взаємодіють один з одним, збігаються, або навпаки, справляють на інших негативний вплив. Якщо ми притримуємося другого підходу, або обох одночасно, то в центрі нашої уваги постає колективне життя. Нас цікавить, яким чином воно підтримує, визначає й надає зміст приватному самовираженню, а також обмежує власний інтерес.

Публічність – відкритість, доступність і колективність. Публічність утворює сферу колективності, асоціативний простір, у якому за різними ознаками групуються члени суспільства, колективізуються погляди, емоції, виникають і функціонують політичні партії, громадські організації, творчі й інші союзи (“публічний простір”, за визначенням Ю.Габермаса). У цьому просторі зустрічаються й взаємодіють або протистоять один одному організовані, інституціональні, формалізовані й спонтанні суспільні формування (суспільні рухи, “народні фронти” тощо). Тут поєднуються процеси організації й самоорганізації, управління й самоврядування.

У публічному просторі розташована периферія центральної державної влади – “правлячі сили”, “політичні еліти”, апарати державних установ, політичних партій, органи місцевого самоврядування, уся сукупність влади “середнього рівня” (мезовлади), яка пов'язує

мікропроцесуальні відносини з вищими органами державної макровлади. Характер публічності, її ознаки визначаються інтенсивністю асоціативного життя суспільства, її організованістю, демократичною відкритістю самого суспільства. Мінімальна в авторитарних і тоталітарних політичних системах публічність виразніше, яскравіше проявляється в демократичних країнах. *Приватність* (частковість) – сфера життєвих інтересів, життєдіяльності, емоцій, прихильностей окремої людини, приватної особи, індивіда, відособлена від інших суспільних сфер. У цій сфері людина автономна, але не ізольована, у ній зосереджені її відносини з іншими людьми – родинні, сімейні й дружні, розвиваються здатності людини, смаки, складається прийнятий нею стиль життя, перебуває особиста власність людини – матеріальна й інтелектуальна. У приватній сфері конкретизуються основні права людини. Приватність – сфера безпосереднього спілкування людей на мінімальній соціальній дистанції, у якій утворюються мікропроцесуальні відносини влади, досліджені М.Фуко, Н.Пуланзасом та іншими мислителями. Публічна та державна сфери визначають приватність, однак здатність і право держави проникати в приватну сферу особистості обмежується суспільством і законом. Тиск на приватність, вторгнення в неї стали однією з характеристик деспотизму, авторитаризму, феодального абсолютизму й будь-якої тоталітарної системи. У системі поглядів лібералізму суспільство й держава повинні гарантувати недоторканність приватності, забезпечити саму її можливість як інтегральної складової загального добра й не втручатися в неї, не намагатися змінити природу індивідуальності. Єдине припустиме й неминуче колективне втручання ззовні в приватне життя індивіда можливо лише в процесі соціалізації, впливу на нього стереотипів культури й корекції форм приватності.

Спинимося на двох підходах до проблеми публічності більш докладно на прикладі поглядів двох політичних мислителів – Д.Дьюї й Х.Арендт.

У роботі “Суспільство і його проблеми” Д.Дьюї спробував пов’язати публічну сферу з державою, показуючи, яким чином, принаймні, демократична ліберальна держава, ґрунтується й обмежується масштабами розвитку публічності [7, с. 76]. Його головним завданням було ідентифікувати зміст поняття “публічності”. Д.Дьюї почав розгляд проблеми з її детермінуючої основи – світу індивідів і взаємодій між ними. У тому ступені, у якому їхня взаємодія обмежується ними самими, тобто поки вони не виявляють впливу на інші сфери життя, цю діяльність можна вважати приватною. Ген публічності з’являється там, де вони торкаються інших сфер: “У якості точки відліку ми беремо об’єктивний факт, що дії людей мають наслідки для інших, що деякі із цих наслідків за-

уважуються, і ця перцепція приводить до відповідних зусиль здійснення контролю дії для того, щоб гарантувати одні наслідки, і уникнути інших. Відштовхуючись від цього міркування, ми доходимо висновку, що наслідки можуть бути двох типів: одні торкаються людей, що брали участь у взаємодії прямо, інші – стосуються людей, що не входять у коло безпосередньо зацікавлених. У цій відмінності ми знаходимо зародок відмінності між приватним і публічним”.

Ще одна особливість підходу Дж.Дьюї полягає в тому, що він вважав за необхідне включити в поняття публіки, крім звичайних людей, також хворих, божевільних, психічно нестабільних і молодь. Це пов'язане з тим, що ці групи перебувають “під опікою держави”. Їхня взаємодія з іншими людьми має однобічний характер. Причина цього у нерівності статусів (а також впливу й ресурсів). Але, як тільки принцип був введений, це означало розширення публічного інтересу, включення в нього питань мінімальної оплати праці, відносин між робітниками й капіталістами, турботу про дітей і старих, підтримку системи освіти тощо. Дьюї включив ці питання в “публічну сферу”, відтак вона набула широкого характеру.

Теорія співвідношення публічного й приватного в Х.Арендт радикально відрізняється від поглядів Дж.Дьюї. Її інтерпретація привертає увагу до аспектів публічності, що звичайно не акцентуються в сучасних дискусіях, зорієнтованих переважно на проблеми обмеженості задоволення приватних бажань. Її відповідь має більш традиційний характер і свідчить про опору на “класичні” теорії. Поняття “публічності”, за Х.Арендт, включає два цілком помітних, але тісно взаємозалежних феномени. Перший із них пов'язаний з тим, що вона називає “появою на публіці” у роботі “Стан людини”: “Присутність інших, які бачать те ж, що й ми, і чують те ж саме, переконує нас у реальності світу й нас самих. І хоча інтимний характер повноцінного приватного життя, яке ніколи раніше не було відомим громадськості до початку сучасної епохи, а також паралельний процес занепаду публічного життя, буде інтенсифікувати й збагачувати всю сукупність суб'єктивних емоцій і власних почуттів, ця інтенсифікація завжди буде відбуватися за рахунок упевненості в реальності світу й людей”.

Необхідність у публічній сфері пов'язана з нашою залежністю від “почуття реальності”, яке вона нам забезпечує. Інакше кажучи, думка Х.Арендт про публічність впливає з апіорного уявлення про те, яким чином ми випробовуємо, сприймаємо й конструюємо реальність нашого життя, індивідуально й колективно. Залежність нашого почуття реальності від публічності припускає, що вона має інтерсуб'єктивний характер. Однак саме по собі поняття публічності не містить у собі цьо-

го припущення. Зовнішній світ у неокласичному мисленні пропонується розглядати як можливість встановлювати й використовувати переваги, які вже склалися (інструментальний підхід). На відміну від нього, ідея “появи на публіці” має сенс, який виходить за межі інструментальної концепції публічності. За Х.Арендт, саме у сфері публічності виникають можливості конструювання чогось нового. Оскільки вона розглядає особистість як соціальний конструкт, то “поява на публіці” набуває особливого значення як частина зусиль, спрямованих на узгодження соціальної цілісності, без чого ми легко можемо втратити почуття ідентичності.

Другий аспект публічності, виявлений Х.Арендт, – розуміння публічності як “загального світу”. Вона писала, що публічна сфера як загальний світ поєднує нас і водночас, якщо можна так висловитися, не дає нам упасти один на одного. Тобто дає змогу зберегти деяку дистанцію. Х.Арендт підкреслювала, що цей “загальний світ” – конструкція, створена людьми. Дійсно, він сконструйований для того щоб створити світ речей, які забезпечують наше загальне життя. Ідея полягає в тому, що спільний світ поєднує людей. Публічність не тільки допомагає задовольняти наші особисті бажання, вона поєднує нас у більш широке ціле. Для цього загальний світ повинен мати власну об’єктивність, він повинен складатися з необхідних елементів.

Яким чином публічність в інтерпретації Х.Арендт пов’язана з політикою? Зрозуміло, цілком можливо розглядати політику як прояв публічності. Проте публічність і політика – аж ніяк не синоніми. Потреба в публічності в тому розумінні, як про це говорить Х.Арендт, суттєво ширше політики, це щось більше, ніж політика. Різноманітні форми масової комунікації мають публічний характер, оскільки дають нам (або хоча б деяким із нас) можливість “з’явитися на публіці”.

Оскільки політика є частиною публічного простору, як про це говорить Х.Арендт, то вона має також мету, що звичайно не враховується утилітаристами – забезпечення почуття загального життя, знаходження реальності завдяки участі в загальному житті, і потреба брати участь у конструюванні соціальних артефактів нашого спільного життя. А оскільки політика містить у собі й ці аспекти, то вона відіграє важливу конституюючу роль у формуванні самих індивідів.

Перш ніж спробувати об’єднати розглянуті вище три підходи, підкреслимо ще раз, що інтерпретація політики кожного з підходів має право на самостійне існування. Кожен із підходів може розглядатися як самодостатній і у разі його прийняття приведе нас до різних висновків. Політика як управління опирається на цілком конкретний інститут, політика як публічна діяльність – будується на основі

позаінституціональної сфери за межами приватного обміну, і, нарешті, погляд на політику як авторитет залежить деякою мірою від прийняття рішень і гарантованої згоди. Кожна з концепцій має власну “сферу”, свої уявлення про політичне, а часто й визначення того, що у сферу політики не входить. Навряд чи хто-небудь буде заперечувати, що всі ці підходи говорять саме про політику. Але які взаємини між трьома позначеними підходами? У чому вони подібні один з одним, а в чому розходяться?

Почнемо розгляд цього питання з другого визначення – політика як публічна діяльність. У цьому змісті політика має відношення або до регулювання ненавмисних наслідків приватних дій і крахів на ринку, або до формування спільного інтересу, місії, ідентичності, або, інакше кажучи, що означає бути громадянином даного співтовариства.

Зрозуміло, що ідея розгляду політики як публічної діяльності отримує підтримку з боку інших ідей. В одному змісті вона може розглядатися як свого роду сировина, з якої робиться політика. Діяльність уряду полягає в прийнятті рішень, спрямованих на все суспільство. Воно не намагається (принаймні у нетоталітарних суспільствах) видавати закони, що втручаються в особисте життя людини. Із цього погляду публічність і управління мають між собою певний зв'язок. Дійсно, вони потрібні один одному для того, щоб виразити свій зміст. Без публіки (громадськості), що створює фундамент, уряд виявляється в безповітряному просторі. Чи можливе в принципі врегулювання соціальних конфліктів або встановлення гармонічних соціальних цілей без публічного суспільства? “Політиканство” як прагнення до посад в уряді завжди було й, очевидно, завжди буде, але “чиста”, відірвана від усіх публічних взаємозв'язків, політика існувати не може.

У разі перетинання площин уряду й суспільства публічність відіграє важливу вирішальну роль. З погляду уряду публічна сфера – це об'єкт політичної діяльності. З публічної точки зору, уряд – це арена її вираження й інструмент у досягненні її цілей, наприклад зростанні витрат на дітей, медичне страхування, завжди називаних суспільними (публічними) турботами. Громадськість не просто використовує уряд як інструмент у досягненні власних цілей. Публічна сфера – продукт діяльності уряду. У деяких країнах держава легітимізує групи інтересів, видає їм ліцензії на діяльність, тим самим гарантуючи їм публічний статус і визнаючи їх право на здійснення публічної політики. Таким чином, публічність стає виразником політики почасти завдяки діям самого уряду.

Питання для самоконтролю

1. Назвіть основні складові політико-філософського дослідження.
2. Що поєднує філософію та політику?
3. Які фундаментальні проблеми об'єднують філософію, політичну науку та управління?
4. Назвіть основні сучасні концепції філософських уявлень про природу політики.
5. Окресліть предметне поле філософії політики.
6. Як пов'язана влада і публічна політика?
7. Назвіть особливості влади як загальносоціального феномену.
8. Доведіть необхідність регулювання відносин у суспільстві владним способом.
9. Окресліть значення легітимності в системі владних відносин.
10. У чому зміст філософського пояснення зв'язку публічної політики, публічної діяльності та управління?

Список використаних джерел

1. *Алексеева Т. А.* Политическая философия: От концепций к теориям : учеб. пособие / Т. А. Алексеева. – М. : МГИМО, 2007. – 397 с.
2. *Арендт Х.* Між минулим і майбутнім / Х. Арендт. – Київ : Дух І Літера, 2002. – 321 с.
3. *Василенко И. А.* Политическая философия : учеб. пособие / И. А. Василенко. – М. : Инфра-М, 2010. – 320 с.
4. *Гаджиев К. С.* Введение в политическую философию : учеб. пособие / К. С. Гаджиев. – М. : Логос, 2004. – 336 с.
5. *Гобозов И. А.* Философия политики / И. А. Гобозов. – М. : ТЕИС, 2002. – 230 с.
6. *Демидов А. И.* Учение о политике: философские основания / А. И. Демидов. – М. : Изд-во “НОРМА”, 2001. – 228 с.
7. *Дьюи Дж.* Общество и его проблемы / Дж. Дьюи ; пер. с англ. И. И. Мюрберг, А. Б. Толстова, Е. Н. Косиловой. – М. : Идея-Пресс, 2002. – 159 с.
8. *Кастельс М.* Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / М. Кастельс ; пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.
9. *Кремень В. Г.* Філософія управління : підручник / В. Г. Кремень. – Київ : Знання України, 2007. – 360 с.
10. *Макаренко В. П.* Аналитическая политическая философия / В. П. Макаренко. – М. : Праксис, 2002. – 416 с.

11. *Маркузе Г.* Одномерный человек / Г. Маркузе. – М. : REFL-book, 1994. – 368 с.
12. *Пірен М. І.* Публічна політична діяльність : навч. посіб. / М. І. Пірен. – Київ : НАДУ, 2009. – 287 с.
13. *Пятигорский А.* Что такое политическая философия. Размышления и соображения / А. Пятигорский. – М. : Европа, 2007. – 152 с.
14. *Рікер П.* Идеология та утопія / П. Рікер. – Київ : ДУХ і ЛІТЕРА, 2005. – 321 с.
15. *Фаренік С. А.* Логіка і методологія наукового дослідження : наук.-метод. посіб. / С. А. Фаренік. – Київ : Вид-во УАДУ, 1999. – 238 с.
16. *Цветков В. В.* Демократія і державне управління: Теорія, методологія, практика : монографія / В. В. Цветков. – Київ : Юрид. думка, 2007. – 336 с.
17. *Чиркин В. Е.* Публичная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – 175 с.
18. *Habermas J.* Legitimation crisis / Transl. by McCarthy Th. – Cambridge : Oxford : Blackwell: Polity press, 1997. – XXV, 166 p.
19. *Lipset S. M.* Political Man: The Social Bases of Politics. – Baltimore, Maryland: The John Hopkins University Press, 1981. – 586 p.

РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА ЯК СОЦІАЛЬНЕ ЯВИЩЕ

Глава 2.1. Предметно-практичне значення публічної політики

Глава 2.2. Теоретико-методологічні аспекти дослідження феномену публічної політики

Глава 2.3. Особливості публічної політики, її зміст та функції

Глава 2.4. Громадянське суспільство та публічна політика

Після опанування розділу слухач зможе:

- визначати місце публічної політики в суспільних процесах;
- визначати місце публічної політики в здійсненні управління;
- визначати індивідуальні та колективні інтереси в публічній політиці;
- проводити аналіз взаємозалежностей приватних та суспільних інтересів;
- визначати залежності публічної політики від публічної діяльності;
- визначати структуру публічної політики;
- характеризувати учасників публічної політики;
- визначати умови функціонування публічної політики.

Глава 2.1. Предметно-практичне значення публічної політики

Прагматизм сьогоденного життя спонукає нас до пошуку нових інструментів та механізмів, які б допомогли у розв'язанні наявних суспільних проблем, спричинених розвитком глобалізаційних процесів, змінами, що відбуваються в соціальній, політичній, науково-технічній сферах. Вирішення такого спектру питань неможливе без розуміння середовища, яке оточує сучасну людину. Публічна політика є одним із найбільш важливих зрізів суспільних відносин, що відображає взаємодію людей заради ухвалення рішень щодо формування державної політики та здійснення управління. Відразу варто зазначити, що трактування публічної політики як соціального феномену кардинально відрізняється від формального її трактування з використанням інституційних підходів. Розуміння соціальних явищ, соціальних феноменів базується на

емпіричних фактах, які доступні для спостереження. Концепт публічної політики як соціального явища полягає у фіксації тих “стосунків” між державною владою та суспільством, які доступні спостереженню та можуть бути піддані аналізу. Так, наприклад, сьгоднішні реалії демонструють, що в житті державного організму все більш відчутними стають позиції не соціальних груп, а груп інтересів, які беруть участь у формуванні та виробленні державної політики, впливають на прийняття та реалізацію політичних рішень. Це примушує використовувати не лише описові методики, які найчастіше застосовуються в дослідженнях соціальних явищ, а й заглянути в глибину реального механізму публічної політики, зрозуміти, як він діє, у якій спосіб актори через взаємодію долають проблеми, кризові явища, що сьогодні мають місце в демократичній практиці як розвинутих, так і таких, що розвиваються, суспільств.

Концепт публічної політики як соціального та політичного феномену передбачає розуміння впливу державних органів влади, наділених легітимними публічними повноваженнями на сферу громадянського суспільства, зокрема і реалізацію демократичної практики їх взаємовпливів. Така взаємодія може реалізовуватися у таких формах:

- комплекс публічних політик, зміст яких полягає в наданні органами влади послуг, реалізація яких приводить до певних результатів. Такі публічні політики спрямовані на мобілізацію різних форм діяльності та трудових процесів. Здійснюються вони через взаємодію із соціальними колективними та індивідуальними акторами. Як правило, така публічна політика має конкретну назву, наприклад податкова політика, соціальна політика тощо та виступає інструментом реалізації публічного управління;

- публічна політика, зміст якої пов'язаний із наданням органам влади прав щодо реалізації владних повноважень. Така “публічна політика” розуміється як щоденні дії влади, спрямовані на розв'язання суспільних проблем.

Щодо першої позиції публічна політика розглядається нами передусім як інструмент підвищення ефективності управління. Існуюча ієрархічна організаційна модель тривалий час забезпечувала цілі публічного порядку. Бюрократична система з її жорсткою процедурою прийняття рішень, контролю та обмеженнями дій досить тривалий час забезпечувала достатній ступінь ефективності вирішення питань організаційного характеру. Однак сьогодні навіть раціоналізована система управління часто лише посилює імітацію ефективної діяльності. Реалії демонструють нові чинники, які змушують змінювати принципи реалізації державного управління. До таких основних детермінант належать:

- мультиорганізаційні, мультисекторальні, мультиурядові відносини;
- комплексність та складність проблем;
- розосередження влади та розмитість її меж;
- пряма залежність ефективності роботи уряду від його фінансових ресурсів та їх правильного розподілу.

Застосування ієрархічного принципу дає змогу спростувати будь-яку модель, проте завжди виникає питання її адекватності реальним процесам. Проблема управління, зумовлена інституційною кризою, потребує зусиль щодо створення таких регулюючих систем управління, що найкращим чином адаптовані до вимог нової економіки, запитів суспільства та базуються на принципово нових підходах, які все більше опираються на горизонтальні взаємодії, системи інформаційних технологій, громадянське суспільство, приватний сектор, а не лише на ієрархію, засновану на бюрократичних правилах та програмах. У сьогоднішній дійсності чи не найбільш вираженим стає поєднання ієрархій, представлених вертикально розгалуженими структурами із горизонтальними мережами. Вертикальні структури підтримують системність, у той час як горизонтальні структури забезпечують якісний характер діяльності.

Конвергенція вертикальних та горизонтальних складових здійснюється через:

- аутсорсинг (залучення приватного сектору та некомерційних об'єднань (НКО)), який використовується урядом як альтернатива за відсутності достатніх власних ресурсів для реалізації цілей політики;
- технології, які забезпечують відкритий доступ до урядової інформації всіх суб'єктів політичного процесу;
- забезпечення відповідальності на основі вироблення єдиних підходів щодо розуміння таких констант, як: стимул, ризик, довіра.

Система нових інформаційних технологій надає інструменти для створення нової системи управління, яка відповідала б основним організаційним, економічним та соціальним реаліям і включала потенціал, який дає розширення прав і можливостей людей, які володіють інформаційними та інтелектуальними ресурсами.

Відповідно змінюються і підходи до управління, які базуються на таких постулатах:

- не можливо розв'язувати комплекс горизонтальних проблем, які виникають унаслідок збільшення кількості акторів у політичних процесах, вертикальними методами;
- уряд не повинен бути генератором прямого забезпечення потреб суспільного значення чи, за висловом В.Егерса, бути найбільшою “че-

ковою книжкою”. Водночас він має володіти достатніми важелями, щоб координувати мультикомплекс суспільних відносин;

- наявні сьогодні проблеми не можуть бути розв’язані з допомогою бюрократичних методів, оскільки традиційна бюрократія є надто фінансово затратною та, що головне, часто не налаштованою на роботу з горизонтальними структурами.

Водночас нові засади управління вимагають набуття таких навиків, як:

- здатність до стратегічного планування, встановлення цілей політики та визначення ролі уряду в них;

- здатність до посередництва та ведення переговорів.

Це дає змогу вирішувати такі завдання, як:

- зменшення урядових витрат через трансформацію системи розподілу ресурсів у систему обміну ресурсами;

- використання владного ресурсу впливу та знання для пошуку способів організації розв’язання проблеми, а не самого її розв’язання;

- покращення забезпечення потреб громадськості;

- легітимації через збільшення довіри громадян.

Щодо другої позиції, визначеної у формах взаємодії, то публічна політика через відкритість та прозорість влади забезпечує реалізацію владних повноважень. Під відкритістю та прозорістю розуміється така якість політичної влади, яка забезпечує наявність у системі політичних відносин широких каналів взаємопроникнення для всього спектру соціальних, економічних, політичних сил. Відкрита влада стає підзвітною суспільству і прозорою в організації діяльності свого бюрократичного апарату. Публічна політика як важливий критерій відкритості політичної влади визначається такими параметрами:

- доступністю та відсутністю перешкод в отриманні громадянами інформації у зрозумілій формі щодо діяльності органів політичної влади;

- можливістю реального впливу громадськості на прийняття владних рішень;

- налаштованістю влади на розв’язання суспільних проблем, задоволення потреб і запитів громадян;

- залучення громадських організацій до реалізації державної політики, прийняття законів та інших нормативно-правових актів, рішень органів влади, а також оцінки результатів виконання рішень.

Публічна політика задає не лише демократичні параметри взаємодії держави та інших акторів, а й до певної міри усуває протиріччя, які мають місце в реалізації демократичного принципу “прийняття меншістю позиції більшості”. Так “інтерації”, “діалог”, у якому держава виступає на рівних позиціях з іншими акторами, формують нову модель ухвалення політико-управлінських рішень, яка забезпечує враху-

вання інтересів усіх заінтересованих сторін. Аксіомою і водночас проблемою політики завжди було досягнення консенсусу, навколо якого концентруються ресурси та для досягнення якого докладаються чималі зусилля. Якщо розглядати консенсус як наявність єдності в поглядах множинної кількості суб'єктів щодо ключових аспектів соціального порядку, то він виявляється саме у єдності дій. Особливістю публічної політики є те, що вона визнає цінністю не єдині дії, а спільні уявлення, цілі, по відношенню до яких кожен суб'єкт формує своє власне особливе ставлення. Тому публічна політика виступає засобом якісної зміни політичних відносин у цілому. Завданням теорії публічної політики є реалізація ціннісних змістів публічної політики і як способу підвищення ефективності управління, і як комунікаційного феномену, який відображає реальність.

Теоретично обґрунтована практика публічної політики спроможна вирішити такі завдання:

- регулювати ступінь впливу приватних, колективних і суспільних інтересів на прийняття рішень;
- встановлювати обмеження/можливості доступу до прийняття політичних рішень;
- формувати баланс інтересів громадських, корпоративних і політичних груп;
- сприяти підвищенню ступеня представлення колективних і суспільних інтересів у позиціях влади;
- створити дієвість механізму витрат/винагород у проведенні політичних та економічних змін;
- адаптувати масову свідомість до нових принципів функціонування суспільства та влади;
- формувати культуру представництва інтересів різних соціальних груп;
- мінімізувати соціальну депривацію.

Глава 2.2. Теоретико-методологічні аспекти дослідження феномену публічної політики

Окреслений перелік завдань, що ставляться перед публічною політикою, може варіюватися як у бік розширення, так і звуження. Причиною цього є знову ж таки неоднозначне тлумачення суті даного феномену. Різні наукові школи по-різному розуміють зміст публічної політики. Відповідно ми маємо зробити деякі методологічні уточнення, без яких буде надзвичайно проблематично окреслити предметне поле публічної політики. Так, прихильники плюралістичної концепції до основних

критеріїв, без яких, на їхню думку, політичний процес позбавляється демократичного контексту, відносять такі параметри:

- поділ влади в демократичному суспільстві має відбуватися під тиском різних груп інтересів;
- плюралізм має стати основою формування та забезпечення системи представництва інтересів;
- демонополізація репрезентативної активності;
- добровільна та неконтрольована конкуренція в артикуляції та реалізації інтересів;
- функції уряду повинні обмежуватися лише реакцією на діяльність зацікавлених груп та забезпечувати баланс сил.

Американська плюралістична традиція за основу політики взяла поняття “public government”, представивши державу тим агентом, який зобов’язаний відповідати лише на тиск груп інтересів, тим самим окресливши поле публічної політики як сферу впливу груп інтересів на державні структури.

Корпоративістська традиція також пов’язує політику з посередництвом інтересів. Модель корпоративізму (державно-корпоративного консенсусу) включає такі константи:

- держава є базовим елементом конструювання відносин між групами інтересів у політичній сфері;
- у політичній сфері діє обмежена, ліцензована державою кількість (в основному економічних) неконкуруючих, ієрархічних, упорядкованих груп, на які покладається виконання конкретних функцій.

Політика зводиться до своєрідного обміну взаємовигідних послуг – держава підтримує групи інтересів в обмін на їх участь у прийнятті політичних рішень.

Теорія державного менеджменту ґрунтується на таких постулатах:

- сучасна держава не спроможна забезпечити суспільні потреби;
- існує нагальна потреба в зміні ієрархічного адміністрування на нову форму управління;
- ринкова економіка визначає політичні процеси.

У теорії сучасного державного менеджменту ринкові відносини замінені комунікативними процесами, які визначають демократичну практику постіндустріального суспільства.

Теорія політичних мереж представлена американською, англосаксонською та німецькою школами. Перша з них використовує мережевий підхід для вивчення взаємодії держави та груп інтересів, які розглядаються не як посередники, а як рівноправні суб’єкти взаємодії. Німецька школа мережевої політики репрезентує мережу як нову форму державного управління, яка базується на принципі відмови

від ієрархічного адміністрування. Публічний характер державного управління в мережевих формах суспільної організації зумовлений самим характером комунікаційних процесів, на яких і вибудовується мережа. Комунікація стала ефективною моделлю координації інтересів і ресурсів суб'єктів, задіяних у процесі прийняття політичних рішень, тому і домінантною моделлю управління стають саме мережі.

Сучасні школи публічної політики визнають наявність прогалин у науково-методологічному дослідженні публічної політики, породжених використанням різних підходів та інструментів аналізу. Ситуація пояснюється наявністю комплексу причин. Серед яких, як вказують представники французької школи, є те, що соціальні науки до недавнього часу робили незначний внесок у формування знання про публічну політику. У цих умовах поява ще в 30-х рр. XX ст. поняття “policy” (політичний курс, стратегія) ознаменувало справжній переворот в аналізі публічної діяльності. Такий підхід передбачав системний розгляд політичної діяльності. Сформовані в цей час концепції характеризували пряме та структурне втручання держави та її прямий вплив на політичні результати [19, с. 58–63].

Вважається, що появі терміна “policy” завдячуємо Г.Лассвеллу. Однак саме в запропонованому ним варіант поняття “policy” не мало чітко встановленого змісту, оскільки включало одночасно і ціннісні моменти, і практичні дії. Проте воно несло нове розуміння “громадських справ” та вперше розглядалося під кутом процесу вироблення політичного рішення (“policy-making process”) в контексті раціоналізації політичних дій. Важливим є те, що саме Г.Лассвелл вказав на те, що процес пізнання способів розв'язання суспільних проблем є неповним, якщо поза ним залишити самих акторів, творців політики (policy-makers). Науковець акцентував увагу на дослідженні політичної діяльності, применшуючи значення прийняття політичного рішення. Такий підхід у вивченні публічної політики, де акцентується увага на природі публічної політичної дії, має своїх прихильників у наукових колах і сьогодні.

60-ті рр. XX ст. у політичній науці пройшли під знаком політичного аналізу (policy analysis) з домінуванням у ньому методів системного аналізу та прикладної математики, що не могло не позначитися на аналізі публічної політики. Це надзвичайно звузило предметне поле публічної політики. Однак саме в цей час визріває необхідність у пошуку нового наповнення змісту публічної політики. Економічне зростання, яким відзначилися 50–60-ті рр. XX ст., зробило своєрідний переворот і в методології досліджень суспільних наук (метод вигід та затрат) і в розумінні публічної політики [19, с. 67]. Формується парадокс, зміст якого полягає в тому, що економічні фактори зростання далеко не

являють собою запоруку розв'язання економічних і соціальних проблем. Економічні результати самі по собі ще не забезпечують здатність ефективно управляти суспільством. Публічна політика цього періоду демонструвала втрату урядами здатності реалізувати свої програми.

У 70-х рр. XX ст. криза, яка охопила західний світ, змусила переглянути домінуючі патерналістські концепції публічної політики та створити умови для її розгляду в тісному взаємозв'язку із суспільними проблемами та знову поставила під сумнів спроможність держави їх вирішувати. У цей час з'являється значна кількість наукових праць (Ч.Ліндблома, Г.Саймона, Дж.Марча, Р.Даля), присвячених соціології організацій і прийняттю політичних рішень. Саме в цей час з'являються перші роботи з публічного адміністрування (public administration), які допомогли реалістичному розумінню публічної політики та публічної діяльності. Д.Істон, розглянувши взаємозв'язок між політикою та політичною підтримкою (political support), суттєво наблизив публічну політику до сучасного її розуміння. Так, він показав, що механізми зворотної дії приводять до того, що певні напрями публічної політики стають визначальними моментами в набутті політичної підтримки в середині політичної системи. Своєю концепцією науковець значно полегшив розуміння того, які соціальні вимоги перетворюються в політичні дії, а які ні.

Водночас новий зміст у розуміння публічної політики привносить теорія соціології організацій, а саме її концепція організаційних мереж. Відбувається відхід від ієрархічного сприйняття управлінської діяльності в бік оцінювання горизонтальної реальності, яка формується на різних рівнях – починаючи від місцевого до національного. Держава визнається механізмом, покликаним регулювати суспільні проблеми.

90-ті рр. XX ст. відмітилися в дослідженні публічної політики надзвичайно інтенсивним використанням міждисциплінарних підходів, які внесли в розуміння даного явища багато плутанини. Так, за всієї багатозначності терміна “policy”, найчастіше публічну політику пов'язували з “управлінською діяльністю”, яка стає емпіричним об'єктом дослідження. Однак за такого підходу політико-соціальні, економічні, культурні елементи, які мають у ньому місце, не дають змогу цілісно окреслювати публічну політику. Відповідно на сьогодні існує певний “невизначений статус”, що знайшло своє вираження в існуванні багатьох наукових шкіл публічної політики. Відбулися також важливі трансформації в тлумаченні терміна “policy” – розуміння змісту публічної політики поступово перестало ототожнюватися з офіційно проголошеними цілями, з реалізацією відповідних програм політик та політичних рішень, де державні інститути відіграють провідну роль. Відповідно

змінився концепт публічної політики, зміст якого стали складати політичні дії, публічна діяльність численних акторів, які, взаємодіючи між собою, реалізують власні інтереси.

Важливим у методологічному аспекті є таке уточнення:

- у західноєвропейській практиці суспільних наук, починаючи з часів античності, поняття “public” традиційно вживалося як протилежне поняттю “private”. Публічна сфера трактувалася як єдина та охоплювала як державу, громадянське суспільство, так і суспільство в цілому. Відповідно як прикметник в україномовному варіанті цей термін однаковою мірою може перекладатися і як державний, і як громадський, і як суспільний;

- у практиці російської політологічної школи має місце дещо інше розуміння категорії “public”, яка часто перекладається як “суспільний” – відмінний від “державного”. Поняття “державна політика” вживається як відмінне від “публічна політика”, що за смисловим навантаженням більш наближена до терміна “суспільна політика” чи, як пропонують деякі російські науковці, “громадська політика”. Тому часто пропонуються варіанти під публічною політикою розуміти державну політику плюс політику органів місцевої влади.

Існування різних наукових шкіл, відмінностей у тлумаченні терміна “публічна політика” змусили авторів зробити свій вибір методологічних підходів. У подальшому аналізі будемо дотримуватися позиції, що публічна політика має спрямовуватися не тільки та не стільки на транспарентність ієрархічних відносин держави та суспільства, скільки на формування горизонтальної площини інформаційних потоків і взаємодій.

Варто також звернути увагу та враховувати новітні тенденції, які характерні як для розвинутих демократій, так і для країн, що лише демократизуються. Так, уже сьогодні можемо констатувати збільшення кількості проблем та посилення тиску на діяльність урядових структур з боку суспільства. Уряд зобов’язаний підтримувати функції, які не можуть підтримувати пересічні громадяни (наприклад транспортну систему, судову систему, соціальні програми, екологічні програми тощо). У міру того, як розширюються та стають більш багатогранними потреби суспільства, урядових органів на всіх рівнях владної ієрархії стає все більше і більше. Постійно зростає кількість бюро, відділів, агентств, управлінь, комісій, комітетів тощо. На збільшення кількості урядових структур впливає не лише зростання потреб суспільства, а й глобальні тенденції. Так, активізація торговельно-економічної діяльності, поява нових технологій зумовили виникнення нових проблем, які потребують постійної уваги. У відповідь на безперервно зростаючу складність суспільного життя створюються нові державні органи, наприклад Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Дер-

жавна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва, Державний комітет фінансового моніторингу України тощо.

Крім того, можна також виділити таку загальну тенденцію, як те, що громадяни (і не лише України) все більше покладаються на державу у вирішенні власних проблем на всіх рівнях. Щодалі все частіше виникає потреба в нових регламентних нормах і законах. Але нові законодавчі норми, це і нові установи, які виконують контролюючі функції за їх дотриманням. Відповідно урядові структури розростаються на всіх рівнях, але, як показує практика, збільшення бюрократичного апарату лише ускладнює розв'язання суспільних проблем. У міру того, як уряд стає всюдисущим та громіздким за своєю структурою, усе складніше реалізовувати принцип участі громадян у виробленні та формуванні державної політики. Ефективність інструментів публічних консультацій щодо розробки та обговорення альтернативних варіантів політики, які унормовані на сьогодні, викликає сумніви. Відповідно заплановані інституційні зміни в державному управлінні відносно участі громадянського суспільства в процесі прийняття рішень не відбулися. Це є доказом того, що, крім суб'єктивних факторів, існують і об'єктивні, які унеможливають спроможність уряду відповідати на потреби суспільства.

Проблеми публічного управління, що актуалізують публічну політику, доповнюються також факторами, які засвідчують наявність тенденції розвитку нефункціональної демократії, а саме:

- незадоволення громадян інститутами репрезентативної демократії;
- створення нових форм прямої демократії з використанням новітніх електронних технологій.

Додатковим мотивом вибору розширеного варіанта розуміння змісту публічної політики також є те, що сучасне суспільство демонструє нові форми мережевих взаємодій, які пронизують усі сфери його життя. Реальна практика, незавершені етапи реформування політичної системи зумовлюють потребу в становленні нових політичних інститутів, які б формалізували “правила гри” між суб'єктами політичного процесу. Усвідомлюючи те, що інституалізація – процес достатньо довготривалий, вважаємо, що лише публічний характер правил гри, що встановлюють політичні актори, дасть можливість досягти балансу взаємодій та нормалізувати суспільно-політичні відносини. Публічна політика є дієвим механізмом легітимації політичних інститутів, але також потрібно визнати, що в перехідних суспільствах вона є досить зручним інструментом легітимації майбутніх переможців боротьби за перерозподіл фінансових, матеріальних, владних ресурсів, для тих, хто, використав-

ши весь арсенал як законних, так і незаконних методів, навряд чи забажає опинитися обабіч демократичної Європи. Потреба в забезпеченні тривалого існування та панування буде зумовлюватися необхідністю накопичення максимального владного потенціалу, який складається не лише з наявності політичної сили, а й з прихильності соціальних сил. До того ж публічна політика дає можливості крім традиційних ресурсів легітимності (“політичні цінності”, “демократичні процедури”) використовувати і технічні (експертиза).

Тому пріоритетною в теорії публічної політики визначаємо інформаційно-комунікативну площину політичного процесу в її вертикальному та горизонтальному вимірах. Публічна політика стає специфічною формою комунікації суб’єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у формуванні, виробленні та реалізації політичного курсу. Відповідно можна визначити публічну політику як систему комунікативного зв’язку та дій у вигляді послідовних рішень, що приймаються публічними політичними та неполітичними акторами, політичні та інституційні інтереси яких можуть не збігатися, проте які об’єднані спільною метою розв’язання проблем, що політично визначені як колективні. Такий підхід до розуміння публічної політики, на наш погляд, сприятиме отриманню практичних результатів, сприятиме підвищенню рівня контрольованості та прогнозованості політичних процесів, які часто виходять за встановлені політичними інститутами межі.

Під політичними комунікаціями в теоретичному плані часто розуміють різноманітні соціальні контакти, які виникають як у публічній сфері, так і у зв’язку з впливом політичних акторів на політичні події. Так, американські дослідники трактують політичні комунікації як публічні дискусії з приводу раціонального розподілу дефіцитних ресурсів, наділення кого-небудь легітимною владою (Р.Дентон, Г.Вудворт). Існує розмаїття політичних комунікацій, публічна політика відображає лише той їх спектр, який відповідає рівню раціональних політичних систем. Особливістю такої комунікації буде те, що вона вибудовується в умовах, коли існує вільний і безкоштовний доступ до інформації для населення, влада контролюється з допомогою дискусій, інформація розподіляється рівномірно, а громадська думка існує в середовищі з чіткими політичними альтернативами [7; 23]. Для такого рівня політичних комунікацій розроблені теоретичні моделі, які описують найбільш стійкі способи налагодження людьми та інститутами контактів у сфері публічної влади, які можуть як сприяти розширенню можливостей взаємодії громадян та інститутів влади, так і перешкоджати. У найбільш загальному вигляді ці моделі окреслюють такі способи, що будуться на поширенні інформації:

- з центра на периферію багатьом абонентам;

- між індивідами, які однаково ігнорують як “центр”, так і “посередників” та безпосередньо встановлюють контакти;
- “консультаційним способом”, коли індивід самостійно входить у контакт із центром з метою пошуку потрібної йому інформації;
- “реєстраційним способом”, коли центр робить запит на інформацію з периферійного джерела [класифіковано за: 7, с. 134–136].

Глава 2.3. Особливості публічної політики, її зміст та функції

Публічна політика – це форма політичного процесу, який реалізується в публічному просторі, підтримується інформаційно-комунікаційними ресурсами та представлена комплексом прозорих вертикальних та горизонтальних взаємодій його учасників. Публічна політика є специфічною формою комунікації суб’єктів політичного процесу, яка дає змогу активізувати участь громадян у її виробленні та реалізації політичних рішень. Варто зазначити, що публічна політика – це особливий вид комунікації, який не є сферою боротьби за завоювання влади, тому варто відрізнити її від політики репрезентативної публічності – боротьби за право репрезентувати волю народу.

Важливою передумовою функціонування публічної політики є цілеспрямоване формування:

- організаційних основ (повідомлення, які створюються та формуються учасниками політичного процесу та комунікації, повинні мати загальнозначимий, суспільно значимий характер та становити контентну єдність);
- технологічних основ (можливість масового поширення та можливість рівного доступу до інформації).

Водночас публічній політиці параметри, які впливають наступінь відповідності досягнутих результатів та наслідків поставленій меті, роблять ефективними засоби досягнення цілей. Умовами результативності публічної політики є:

- здатність та спроможність упорядковувати інформацію;
- здатність переробляти інформацію;
- здатність встановлювати та підтримувати осмислені контакти.

Остання позиція потребує виявлення максимального кола учасників комунікаційної взаємодії, встановлення мотивів їхньої поведінки. Так, головним суб’єктом державної політики є влада, але не є винятком те, що на прийняття владного рішення мали вплив, а то й були визначальними дії інших суб’єктів, у тому числі і тих, які діяли публічно. Мотивувавши дію суб’єкта державної політики в прийнятті того чи іншого

рішення, вони створили основу для реалізації власних цілей. Їх роль у прийнятті рішення є відносною, але й причетність – незаперечною. Різний характер дій учасників публічної комунікаційної взаємодії, їх різне функціональне навантаження зумовлює необхідність використувати такі терміни для означення учасників публічної політики:

- суб'єкт державної політики;
- суб'єкт публічної політики;
- агент публічної політики;
- актор публічної політики.

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

Суб'єктами публічною політики є ті, хто може публічно артикулювати власні інтереси. Так, діяльність громадських організацій як суб'єктів публічної політики проявляється в артикуляції й агрегації інтересів соціальних груп; в орієнтуванні органів влади на вирішення суспільно значимих проблем; у формуванні громадської думки з актуальних питань громадського життя; у посередництві між громадянами і владою. Основними напрямками діяльності громадських організацій у сфері публічної політики є: участь у реалізації державних і муніципальних програм, соціальних замовлень; участь у роботі органів влади; участь у підготовці проектів законів та нормативних актів; здійснення контролюючих функцій за діяльністю органів влади.

Термін “агент” був уведений у науковий обіг французьким соціологом П.Бурдьє, який стверджував, що особливістю діяльності агента, у тому числі і політичного, є те, що він долає заданості дійсності (“структури”). Система диспозицій дає змогу агентам вільно орієнтуватися в соціальному і політичному просторах. Їх особливістю є достатньо висока реакція і ступінь пристосування до існуючих умов. Важливою характеристикою агента науковець вважає те, що він завжди намагається діяти в межах правил встановленого політичного поля і це досягається завдяки тому, що діє він публічно, прозоро, відкрито для громадськості, це, у свою чергу, примушує його дотримуватися й моральних правил та норм. Аналізуючи теоретичні підходи П.Бурдьє щодо характеристики суб'єктів політичної діяльності, не можна не помітити те, що агент

проявляє себе як учасник комунікаційної, а не лише суб'єктно-об'єктної взаємодії, тобто його позиції та диспозиції можуть варіюватися.

Варто також додати, що самі агенти публічної політики виконують різнопланові ролі. Якщо П.Бурдье аналізував персоніфікованого агента, то американські науковці Г.Алмонд і Г.Пауелл представили класифікацію групової ідентифікації (див. табл. 2).

Таблиця 1

Статусно-рольова характеристика суб'єктів державної політики та агентів публічної політики

№ з/п	Суб'єкт державної політики	Агент публічної політики
1	Обов'язковість прийняття владних рішень	Потребує локальних рішень
2	Діє в межах повноважень	Створює обмеження для суб'єктів державної політики, формуючи зовнішні тиски
3	Обирає цілі та засоби державної політики	Пропонує альтернативи політики влади
4	Надає державній політиці форми процесу	Може бути самостійним та незалежним
5	Формує логіку та взаємопов'язаність рішень, виключаючи випадкові та непродумані	
6	Використовує здатність реалізації рішення як основного критерію його прийняття	
7	Володіє політичним досвідом	
8	Може мати власні інтереси, які повинен узгоджувати	
9	Ніколи не може бути повністю незалежним, завжди є відносно самостійним та незалежним	
10	Володіє засобами, які обмежують вибір політики	
11	Встановлює порядок дій	
12	Легітимізований політичним інститутом	

Таблиця 2

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

№ з/п	Груповий агент	Особливості поведінки	Ідентифікація
1	2	3	4
1	Аномічні групи (від франц. <i>anomie</i> – "беззаконня")	Спонтанно організовується та діє епізодично	Учасники бунтів, маніфестацій, страйків та інших форм масових протестів

Закінчення табл. 2

1	2	3	4
2	Неасоціативні групи	Об'єднання людей, що, як правило, мають персональні контакти, неформальні зв'язки, але не мають жорсткої організаційної структури	Бізнес-групи, корпоративно-кланові, етноконфесійні угруповування, неформальні групи, групи споживачів
3	Асоціативні групи	Легалізовані об'єднання і асоціації, що мають організаційну структуру і апарат, виражають ті чи інші приватні інтереси	НКО, професійні, етно-національні рухи, молодіжні, жіночі організації тощо
4	Інституційні групи	Угруповування, які існують всередині формальних структур соціально-політичних інститутів (армії, парламенту, партії, бюрократії) та мають більше можливостей контролю тих чи інших видів суспільних ресурсів	Відомчі корпорації бюрократів, що працюють у рамках галузевих міністерств та відомств, депутатські групи, армійські кліки

Процеси ускладнення структури практики публічної політики, соціально-економічні трансформації, розвиток та впровадження новітніх технологій зумовили появу і нових агентів. Серед них можна назвати різні організації громадянського суспільства, такі як НКО, НУО (НДО), позиції яких досить неоднозначні. Політико-правовий статус українським законодавством чітко не встановлений. Європейська комісія визначає, що громадянське суспільство представлене:

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

Інститути громадянського суспільства, визначені Порядком проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976):

- громадські організації;
- професійні та творчі спілки;
- організації роботодавців;
- благодійні і релігійні організації;
- органи самоорганізації населення;

- недержавні засоби масової інформації;
- непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Певні колізії породжує вітчизняне законодавство стосовно трактування понять “неурядові” та “недержавні” організації. У міжнародній правовій практиці закріплено вживання терміна “неурядові організації”, оскільки звичайна логіка заперечує можливість створення організацій парламентом чи судовою гілкою влади. У вітчизняних нормативно-правових документах, навпаки, практикується вживання терміна “недержавний” по відношенню до різного типу утворень, у той час як “неурядовий” вживається виключно в контексті міжнародних чи іноземних організацій.

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

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

Науковці не наважуються до цього списку долучити так звану громадську експертизу, під якою найчастіше розуміють процедурно оформлену (як правило, з використанням процедури громадських слухань) громадську думку певної соціальної групи. При цьому відмінністю від звичайного соціологічного опитування є ознайомлення учасників слухань з різними точками зору, які підготовлені спеціалістами на замовлення організаторів таких слухань. Проблемою є наявність таких спеціалістів – тих, хто здатен фахово та коректно виявляти громадську думку того чи іншого співтовариства з конкретної проблеми. Як правило, такими експертами виступають лідери НКО, які вдаються до нав’язування своїх оцінок та суджень. Розв’язання цієї проблеми зале-

жити від того, наскільки швидко будуть створені та легітимізовані структури представлення інтересів громадянського суспільства, за інших умов агенти-резиденти будуть залежати від інших легітимних інститутів, у тому числі і від органів державної влади.

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

Не можливо заперечувати вплив глобалізаційних процесів на політичні процеси в суверенних країнах. Перелік агентів публічної політики буде далеко не повним, якщо до нього не включити організації міжнародної системи. М.Говлет та М.Рамеш [4, с. 80] зазначають, що процес оцінювання впливу міжнародних установ на внутрішню політику є набагато складнішим і проблемним порівняно з вітчизняними інститутами. Факт такого впливу є незаперечним. Міжнародні режими, передусім торговельний та фінансовий, створюють такі ситуації, коли влада змушена ігнорувати потужні внутрішні тиски груп інтересів і капітулювати перед вимогами міжнародних структур, визнаючи формальні й неформальні обмеження, ними встановлені. Водночас варто зазначити, що ступінь такого впливу багато в чому залежить від політичних та мікроекономічних процесів.

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

Разом з тим варто відзначити, що в практиці аналізу публічної політики найчастіше використовується поняття “актор”. Термін “актор” означає того, хто діє як індивідуальний чи колективний суб’єкт публічної політики та головне – у процесі прийняття рішень розглядається як його учасник. У процесі розгляду різних політичних практик постає ряд питань, що стосуються визначення та обмеження поняття “актор”. Одним із критеріїв актора публічної політики є те, що він повинен діяти стратегічно. Для того щоб суб’єкт розглядався як актор у контексті публічної політики, потрібно, щоб його дії мали відчутний вплив на поточний політичний процес. Актор як суб’єкт публічної політики повинен:

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

Прийняття рішень у різних сферах публічної політики є результатом втручання в політичний процес різних акторів. Проблемою процесу публічної політики є те, що не завжди наперед заданими є правила і процедури участі акторів. Тому важливим є наявність стратегічних цілей у актора, які можуть бути задоволені лише шляхом публічної взаємодії. Стратегічні цілі в індивідуального актора є завжди, завданням же колективного актора є їх сформулювати. Крім таких відомих форм колективного актора, як політичні партії та громадсько-політичні об’єднання, німецький дослідник Ф.Шарпф [19, с. 64] виокремлює ще й такі форми громадських об’єднань, як:

- асоціація – форма колективного актора, яка є найбільш пристосованою, щоб діяти в інтересах індивідуального актора;
- клуб – форма колективного актора, яка матиме певні проблеми щодо формування колективних цілей, оскільки об’єднання в такий спосіб не передбачає наявність спільних цілей;
- рух – в учасників такого утворення відсутні спільні цілі, а також розпорошені ресурси, що зменшує ймовірність позиції актора в процесах прийняття рішень у сфері публічної політики;
- коаліції – найменш стійкий тип колективного актора.

Французький дослідник П. Ле Галес [19, с. 65] пропонує п’ять критеріїв, за якими можна виявити колективного актора:

- наявність системи спільного прийняття рішення;
- спільність інтересів;
- наявність механізмів інтеграції;
- внутрішнє і зовнішнє уявлення про колективного актора;
- здатність до інновації.

У різних сферах публічної політики та на різних її рівнях діють відповідно різні актори. На сьогодні в теорії публічної політики існують методи щодо виявлення колективних акторів (за критеріями: наявності системи колективного прийняття рішення; спільних інтересів; механізмів інтеграції тощо), але відсутні методики визначення впливів акторів публічної політики на прийняття рішень. Як зазначає Е.Гроссман, аналіз різних форм публічних політик потребує точного визначення розмежування задіяних акторів. Ж.Лагруа вказує на те, що місце актора в публічній політиці визначається також такими факторами, як його становище та роль колективних акторів. Становище чи ранг акторів, які вони займають у конкретних ситуаціях публічної політики, можуть визначатися виходячи з того, якими вони ресурсами володіють чи які обов'язки на них покладені. Але роль, як відзначає науковець, не обмежується набором дій, пов'язаних із займаним становищем, її зміст полягає в тому, щоб зробити це становище публічним.

Реальні запити на публічну політику, зумовлені тим, що численні групи інтересів отримали реальну можливість брати участь у формуванні політичного порядку денного, впливати на прийняття та реалізацію політичних рішень, співвідносяться з виконанням нею таких функцій:

агрегація інтересів соціальних груп;

- артикуляція інтересів політичних акторів;
- встановлення взаємодій між суспільством і владою;
- забезпечення соціально-політичної стабільності;
- виявлення загальнозначимих пріоритетних напрямів розвитку

суспільства;

- забезпечення стабільного та стійкого функціонування влади;
- легітимація політичних акторів;
- забезпечення політичного нейтралітету бюрократії;
- актуалізація комунікативних функцій політики;
- реалізація професійної діяльності політиків;
- активізація громадської участі у процесі прийняття політичних

рішень;

- забезпечення політичної конкуренції;
- інтерпретація та ієрархізація державної політики;
- досягнення згоди щодо фіксованих проблем.

Варто звернути увагу на те, що публічна політика як соціальне явище часто розглядається через проблеми публічної дії, природа якої тісно пов'язана з такими процесами, як інтеракції, обмін, кооперація між учасниками. Поняття “публічної політичної дії” бере початок далеко не з політичної площини. Тривалий час публічна дія була предметом дослідження соціальних наук і лише з формуванням теорії

публічної політики її дослідження стало предметом політичної науки. Як уже зазначалося, концепт публічної політики в американській та західноєвропейській науковій практиці формувався через розуміння відмінностей та зіставлення категорій “приватне” й “публічне”. Одним із суттєвих моментів стало зіставлення понять “суспільне благо” та “приватне благо”. Ці категорії були привнесені в теорію публічної політики з політекономії. Така постановка ніби побічної проблеми має надзвичайно велике значення і в теорії публічної політики. Ці категорії допомагають зрозуміти відносини між державою та ринком, між приватним та суспільним інтересом, а значить, встановити природу та причини актуалізації публічних дій і нових форм взаємодій. П.Кеніс та В.Шнайдер сучасні трансформації політичної реальності пов’язують саме з тим, що відбуваються процеси розмивання меж між публічним та приватним, що забезпечує можливість входження держави у більш тісні зв’язки з громадянським суспільством.

“Суспільне благо” – поняття, яке використовується в політекономії для ідентифікації таких ситуацій, у яких ринок не може забезпечувати вироблення певних товарів з причини їх особливих якостей. “Приватні блага” трактуються виходячи з двох основних характеристик: їх виробництво є прогресуючим або подільним, а споживання передбачає суперництво між споживачами, тобто вони перебувають у стані конкуренції. Відповідно доступ до товарів одних виробників обмежується попитом інших споживачів. Однак деякі товари не наділені вказаними характеристиками, їх виробництво важко розділити, а головне – споживачі не перебувають у стані суперництва та конкуренції: споживання таких товарів не торкається інших користувачів. Відповідно таким “споживанням” не можливо управляти з допомогою ринкових механізмів та, більш того, такий тип товарів не виробляється ринком. “Суспільні блага” відповідають характеристикам таких товарів: неподільність пропозиції та відсутність суперництва. Розуміння категорії “суспільні блага” є першим кроком до розуміння практик публічних політик.

Колективні дії є поняттям, яке безпосередньо пов’язане з виробництвом “суспільних благ”. М.Олсон запропонував політологічний підхід до розуміння концепту “суспільних благ”, який у розширеному варіанті може бути використаний не лише до визначення типу економічних благ, але також до колективного інтересу. У сфері, яка характеризується спільним інтересом, для його реалізації є необхідною здатність до організації та колективної дії. Оскільки індивіди користуються результатами колективної дії незалежно від своєї власної участі в них, то для них видається розумним утримуватися від такої участі і від пов’язаних із цим ризиків (“теорія ігор”).

Основний внесок М.Олсона в пояснення “спільного блага” полягає в тому, що колективні дії визначаються як проблема відносин між індивідуальним інтересом та інтересом колективним. Аналіз суспільної діяльності в такому разі передбачає використання способу організації інтересів та їх різного впливу на колективні дії.

Логіка взаємодії держави та ринку щодо виробництва “спільних благ” зводиться до того, що якщо ринок не може їх виробляти, то цим має займатися держава. Держава володіє важливим ресурсом, який надає їй переваги порівняно з ринком. Вона володіє монопольним законним правом на застосування примусу, використовуючи, наприклад, податкову систему для того щоб фінансувати виробництво суспільних благ у сферах охорони природи, оборони, безпеки тощо. Вироблення суспільних благ заздалегідь залежить від політики.

Як зазначає французький дослідник Тьоніг [19, с. 83], у виробництві суспільних благ може йтися про стягнення за користування суспільними благами (дорогами, громадським транспортом). У такому разі спільне благо вже не є “чистим” спільним благом, оскільки споживання та користування – це дії, які супроводжуються конкуренцією. Тому визначення, наприклад, форм фінансування суспільних благ (шляхами стягнення податків та оплати споживачами) та встановлення між ними пропорцій є питанням публічно-політичним. Його вирішення залежить як від надання переваг та ідеологічних установок уряду, так і від соціальних умов його реалізації.

Науковець звертає увагу також на те, що реальна практика показує, що порядок у визначенні пріоритетів щодо тих чи інших суспільних благ залежить від позицій політичних акторів. Суспільні блага є результатом колективних дій не тих, хто ними користується, а тих, хто їх виробляє (політиків, які розподіляють інвестиції, спеціалістів від адміністративних органів). Аналіз публічної політики засвідчує значне переважання впливу пропозиції на попит суспільних благ. Поява ринкових механізмів, які регулюються механізмом “пропозиція–попит”, стала можливою завдяки мобілізації акторів реалізації колективного інтересу. Така ситуація, по суті, й призвела до втрати державою монопольного права на виробництво суспільного блага. Вживання термінів “публічна дія” “публічна діяльність” щодо публічної політики фіксує зміну підходу соціальних наук до її вивчення. Увага дослідників (П.Кеніс, В.Шнайдер, Е.Кляйн, Дж.Копеньян) із діяльності держави та державних органів влади зміщується на дії державних інститутів, різних акторів, публічних та індивідуальних, які мають відношення як до громадянського суспільства, так і до держави. Зв’язки, які формуються внаслідок таких дій, стають більш суттєвими для публічної політики, ніж впливи органів державної

влади на суспільство. Об'єктом наукового дослідження теорії публічної політики (М.Мілс, Л.Сморгунов, Т.Бьорцель) стають не лише її традиційні об'єкти, такі як влада, урядові структури, державні інститути, партії, але й те, що відбувається у суспільстві, – різноманітні складні взаємодії, які по суті й складають основу публічної діяльності.

Наприкінці ХХ ст. відбуваються значні трансформації і в розгляді публічної політичної діяльності. Означене поняття почало включати не лише зміст національного з основним актором – державою. Формується розуміння рівнів політичної діяльності – наднаціонального, національного та місцевого. Це, відповідно, знайшло вираження і в розгляді публічних політик. Так, на противагу моноцентричному, ієрархізованому та спрямованому згори донизу уявленню про публічні рішення як інструмент державного планування, поступово утверджується принцип багаторівневої публічної політики, яка передбачає діяльність великої кількості акторів, серед яких держава займає таку ж саму, як інші учасники, позицію. Новий підхід до розуміння багаторівневої публічної політики, з одного боку, більш адекватно відображає реальності, а з другого – надзвичайно ускладнює окреслення ролі державних інститутів у публічній політиці.

Зміщення констант із централізованого управління та регулювання на багатопольосне, для якого характерна наявність багатьох рівнів і центрів діяльності, високий ступінь незалежності між численними акторами з різними інтересами, зумовило потребу у визначенні процедур у публічній діяльності, що означає, що діяльність уже не окреслюється встановленими ще до початку дії та назавжди закріпленими правилами. Правила виникають під час взаємодії акторів різних рівнів протягом усього процесу публічної політики. Зміни в грі політичних сил визначаються природою політичних проблем та зростанням значення самих акторів і їх позицій. Так, конфігурації публічних взаємодій у вирішенні тих чи інших проблем можуть бути такими, що в них урядові структури можуть виявитися набагато слабшими, ніж, наприклад, муніципальна влада чи територіальні громади. Публічна діяльність є результатом перетинання стратегій акторів і систем, що діють відповідно до схеми, яка виникає із сукупності перетинання регулюючих домовленостей та підпорядковується радше горизонтальним зв'язкам, ніж лінійній та ієрархічній системам управління.

Нове розуміння публічної діяльності стосовно державної політики включає такі положення:

- держава та її інститути втрачають спроможність “монополізувати” публічну діяльність, що зумовлює необхідність їх гнучкості у взаємодіях акторів публічної політики;
- зміст публічної діяльності визначається процесом колективних дій із залученням різних акторів;

- стратегії акторів стають основними детермінантами публічної діяльності.

Публічна політика, яка представлена найрізноманітнішим спектром публічних дій, є основою для розвитку демократії участі, деліберативної демократії. Проблема залучення громадськості до формування політичних рішень є дискусійною, як і неоднозначними є підходи до визначення категорії “політична участь”. У переважній своїй більшості концепції участі як механізму залучення до політичних процесів протиставляється концепція участі як певного “психологічного” залучення в процеси політичного життя. Часто “політична участь” розглядається як один з основних елементів, який становить зміст категорії “політична поведінка”.

Поряд із політичною участю використовується поняття “громадська участь”, під яким розуміється один із принципів громадянського суспільства, побудованого на засадах конституційної демократії. Ідея громадянської участі передбачає включення чи залучення суспільства до управління (обговорення та розробка політичних, соціально-економічних, культурних програм та проєктів), вплив на прийняття рішень і контроль за їх виконанням, самоуправління на муніципальному рівні. Участь – це цілеспрямована інструментальна активність, за допомогою якої громадяни намагаються впливати на уряд таким чином, щоб у відповідь отримувати бажані для них дії. До дій, які визначають зміст участі, належать: голосування, участь у демонстраціях, мітингах, пікетах, висунення громадських ініціатив на місцевому рівні. Політична участь розглядається як вплив на процеси прийняття політичних рішень, з одного боку, а з другого – як вплив на характер та реалізацію управлінських рішень.

В Україні політична участь громадян реалізується шляхом участі у виборах, місцевих та загальнонаціональних референдумах, членства в політичних та громадських об’єднаннях, подання петицій, скарг до органів влади всіх рівнів тощо. Вибори (електоральна участь) є важливою і найпоширенішою формою політичної участі. Легітимізація системи державної влади досягається через забезпечення участі громадян у виборчому процесі.

Разом з тим відкритим залишається питання легітимності публічних політичних дій. Легітимність публічних дій у публічній політиці, які не опираються на інститути представницької демократії, є питанням проблемним та дискусійним. Це зумовлено тим, що різні напрями публічної політики формуються на основі перетинів взаємовпливів цілого ряду акторів. До того ж деякі з них не є ні публічними, ні державними. Французький дослідник проблем публічної політики П.Дюран [19, с. 76]

вказує на те, що “вивчення публічних дій приводить до необхідності враховувати розходження, а значить, напруження, які можуть виникати між політично інституалізованими територіями і реальними просторами, на яких здійснюється управління публічними процесами, подібно до того, як виникають протиріччя між загальною підтримкою, якою повинна володіти політична влада для того щоб діяти, і автономною чи частковою легітимністю, яка витікає з проведення специфічних публічних політик”. Відповідно в публічній політиці джерела політичної легітимації можуть залишатися осторонь.

Більш дієвим є механізм легітимації за отриманим результатом, який виявляється у здатності влади до оцінки та розв’язання проблем. Однак такий підхід не може бути універсальним, оскільки інколи сама влада володіє обмеженими можливостями дії. Легітимація передбачає підтримуваний публічною владою чи домінуючими акторами порядок (якщо йдеться про, наприклад, окремих сектор), представлений як легітимний, та просування одних проблем, які потрібно вирішувати, позбавляючи значення, делегітимізуючи тим самим інші. Побудова проблем, які стають “публічними”, передбачає визнання окремих практик допустимими та справедливими, а отже, й легітимними. Відповідно в питаннях легітимації публічної політики не останню роль відіграють процеси інституалізації, які впроваджують певні правила гри, слідування яким забезпечує легітимацію.

Глава 2.4. Громадянське суспільство та публічна політика

Проблема громадянського суспільства та його взаємодії з державою сьогодні – одна з центральних у політичній та державно-управлінській науці. Очевидно, що її актуальність спричинена складними і досить суперечливими трансформаціями відносин у перехідних суспільствах, до яких належить і Україна.

Формування першої чіткої системи взаємовідносин держави і громадянського суспільства пов’язують з ім’ям відомого англійського філософа Т.Гоббса (1588–1679). У праці “Левіафан” (1656) Т.Гоббсом вперше було введено в науковий обіг поняття “громадянське суспільство”, яке ототожнювалося з терміном “державна”. Т.Гоббс, по суті, уперше показав неполітичну, засновану на користолобстві і договорі самоорганізацію громадянського суспільства в політичних кордонах держави, закладаючи цим основи дуалізму держави і громадянського суспільства, що існує й понині. Дж.Локк (1632–1704) [“Два трактати про правління” (1869)], Ш.Монтеск’є (1689–1755) [“Про дух законів” (1748)],

Ж.-Ж.Руссо (1712–1778) [“Про суспільний договір”] (1762) розвинули ідеї громадянського суспільства. Вони ще не чітко розділяли державу і громадянське суспільство, але вважали, що можна досягти в державі досконалого правління, розумного і справедливого устрою за допомогою суспільного договору, народного суверенітету, загальної волі, які виступають джерелом справедливих законів.

Наступний етап розвитку теорії взаємовідносин громадянського суспільства та держави припадає на епоху Просвітництва. Саме тоді в середовищі європейських філософів зародилась ідея громадянського суспільства. Її поява стала наслідком процесу осмислення природи нової капіталістичної дійсності. Пізніше суттєву увагу проблемам громадянського суспільства приділили представники класичної німецької філософії.

У цілому наприкінці XVIII – на початку XIX ст. на зміну традиційній концепції єдиного суспільства-держави приходить концепція, прихильники якої стверджували, що громадянське суспільство відмінне від держави, його не можна ототожнювати з останньою, але перевагу віддавали все ж таки примату держави над громадянським суспільством. У XIX ст. громадянське суспільство набуває змісту, відмінного від держави. У широкому розумінні воно виступає як “сукупність усіх способів взаємодії і форм об’єднання людей, в якому виражається їх усебічна залежність один від одного” або як “структурно чи генетично певний... тип спілкування, що постає як історично визначена цілісність або відносно самостійний елемент... цієї стійкої цілісності”.

У XX ст. наявність феномену громадянського суспільства в країнах “західної демократії” не викликала особливого здивування чи захоплення, воно сприймалося як необхідна умова людського існування. Після Другої світової війни науковий інтерес до громадянського суспільства в черговий раз виник як реакція на суспільно-політичні зміни, що почали відбуватися в комуністичних країнах радянського табору. Важливою віхою у вивченні проблем громадянського суспільства та його взаємовідносин з державою (передусім для держав постсоціалістичного простору) стала праця Е.Геллнера “Доля свободи: громадянське суспільство і його конкуренти”. На думку цього англійського філософа і соціального антрополога, ідея громадянського суспільства – це ідея інституційного та ідеологічного плюралізму, який стоїть на перешкоді встановленню монополії влади та істини і врівноважує центральні інститути, які, будучи необхідними, разом з тим містять у собі небезпеку створення такої монополії. Таким чином, формула громадянського суспільства – це, з одного боку, політична централізація, з другого – економічний плюралізм.

Зазначимо, що конкретно-історичні моделі взаємовідносин громадянського суспільства та держави мають свої соціокультурні та національні особливості, які проявляються та актуалізуються в різних країнах по-різному. Це пов'язано з тим, що громадянське суспільство навіть у контекстах розвинутих демократій не видається фіксованим раз і назавжди досягнутим станом, це – процес, який вимагає суспільно-громадянських зусиль для його підтримки та відтворення в нових актуальних формах. Оскільки громадянське суспільство є складноорганізованою системою, йому не можна нав'язувати шляхи розвитку.

Сьогодні громадянське суспільство, яке являє собою позаінституціональний феномен, є незалежним від держави суспільством високо-розвинених громадян та їх спільнот, здатних справляти солідарний вплив на формування та реалізацію державно-політичних рішень щодо дотримання прав і свобод людини та гарантії її вільного розвитку для забезпечення самовизначення і самореалізації кожної особи. З розвитком громадянського суспільства, переходом від нижчого рівня його зрілості до вищого змінюється (модернізується) і держава. Відповідно, можна стверджувати, що громадянське суспільство є своєрідною характеристикою людського суспільства та державних інституцій із позицій рівня розвитку зрілості.

Розглядаючи проблему функціонування громадянського суспільства, необхідно враховувати, що воно має бути захищене законами від прямого втручання держави в його функціонування і водночас взаємодіяти з нею заради спільного блага. У цьому розумінні громадянське суспільство є ознакою, притаманною лише демократичній державі, якою відповідно до Конституції проголошено Україну. Здійснюючи державне управління, органи влади повинні враховувати зростання ролі громадянського суспільства і вносити відповідні корективи, визначаючи стратегічні цілі власного вдосконалення і плануючи заходи передовсім у внутрішній політиці, механізм реалізації якої безпосередньо взаємодіє із складовими громадянського суспільства. Показово, що про громадянське суспільство йдеться в конституціях Іспанії, Португалії, Греції, Бразилії, Мексики, США.

Зазначимо, що інструментом організаційного оформлення громадянського суспільства є інститут держави. Як суб'єкт позитивного права держава виступає не тільки посередником малих солідарних спільностей, а і їх гарантом. В умовах соціокультурного плюралізму зберігає свою актуальність проблема суміщення особистого, суспільного і корпоративного інтересів. Вирішення цієї проблеми виходить за межі можливостей як держави, так і суспільства. Вона під силу тільки “тандему”, а тому актуалізуються питання про повноваження держави і громадянського суспільства, їхньої відповідності та узгодженості.

Інститути влади та громадянське суспільство утворюють цілісну систему, структуроутворювальним фактором якої є взаємини цих акторів. У цілому відносини інститутів влади і громадянського суспільства визначають усю систему відносин у державі, у тому числі й міжособистісних. Якщо ці відносини будуватимуться на основі суперництва, і в державі, і в усіх її інститутах прослідковуватимуться відносини суперництва, тобто ми будемо мати модель розширеного соціуму, і навпаки, якщо відносини влади і суспільства будуються на основі взаємодії, то аналогічні відносини проектуватимуться на весь соціум.

Попри численні наукові дослідження, на сьогодні не сформована універсальна модель взаємодії громадянського суспільства та держави, проте, на думку більшості дослідників, в їх основі лежить роль демократичної держави як уособлення влади і представника громадянського суспільства.

У цілому поняття громадянського суспільства найадекватніше співвідноситься із поняттям саме правової держави, оскільки і перше, і друге відображають найважливіші характеристики та невід’ємні сторони життєдіяльності сучасної демократичної державності: з одного боку, реалізація засад правової держави не може не спиратися на відносно автономні механізми саморегуляції громадянського суспільства, а з другого – органічним доповненням функціонування громадянського суспільства виступають сформовані на формально-правових засадах інститути держави, яка лише за таких умов може стати правовою. Громадянське суспільство є і найвідповіднішим підґрунтям для практичного здійснення правових норм, де тільки й можуть скластися реальні показники соціальної ефективності права. Тому й конструкція правозастосування обґрунтовано характеризується в теорії права як забезпечувальна діяльність, натомість власне реалізація права здійснюється іншими безпосередньо заінтересованими суб’єктами. У цьому контексті засновники концепції правової державності обґрунтовано вбачали її підвалини в “правовому громадянському суспільстві”, яке поєднує за посередництвом права, передусім конституції як основного закону держави та суспільства, його громадські й державницькі засади.

Взаємовідносини між суспільством, що рухається до визначення “громадянське”, і держави, що претендує на статус правової, покликані забезпечувати:

– для людини – утвердження її самоцінності в діапазоні від суспільної думки до предметних правових норм, створення достатньої законодавчої бази для реалізації політичних свобод, соціальних гарантій і справедливості, захисту від державно-чиновницької сваволі та соціальної стихії;

– для суспільства – рівну правову захищеність державою всіх його соціальних прошарків, безумовну пріоритетність основ, що забезпечу-

ють безконфліктність, структурованість і політичну упорядкованість (усі суперечки вирішуються в межах прийнятих законів) громадського життя, режим громадянського миру і злагоди, загальний захист суспільства як цілісного, соціально диференційованого, саморегульованого організму від негативного впливу зовнішніх чинників, зрештою – контроль суспільства над державою, прозорість і підзвітність діяльності його структур;

– для держави – адекватне втілення прав людини в юридичні норми і в механізми захисту цих прав, що відкидає політичний волюнтаризм владних структур, соціальну і національну дискримінацію, панування права в усіх сферах життя, формування оптимальної, самодостатньої системи державно-політичних інститутів, створення умов для продуктивної законотворчої діяльності, результати якої відповідають інтересам людини і втілюються в повсякденному житті через потужний виконавчий механізм, ефективний поділ усіх гілок влади.

Інститути громадянського суспільства покликані ефективніше коригувати державну політику, однак активна діяльність неурядових груп інтересів повинна приводити не до послаблення, а до фактичного посилення можливостей держави. На думку Т. Каротерса, “ніщо не приносить більшої шкоди розвитку громадянського суспільства, ніж слабка летаргічна держава”. За винятком диктаторських режимів, держава через інститути влади може і повинна відігравати першорядну роль у розвитку здорового громадянського суспільства. Звичайно, для цього потрібні прозора державна політика, ухвалення політичних рішень щодо реформування місцевого самоврядування, вироблення реальних правил гри для недержавного сектору, установлення стратегії взаємодії з неурядовими організаціями.

Громадянське суспільство залежить від діяльності інститутів влади і не може набути розвинених форм в умовах політичного насильства й тиранії. Тому зворотний зв'язок у відносинах громадянського суспільства і правової держави дуже важливий. Визнаючи автономність громадянського суспільства, правова держава має реагувати на запити і потреби асоційованого громадянства, видавати законодавчі акти та перевіряти їх виконання, інакше кажучи, вона повинна створити ситуацію правової захищеності громадян, сформувані сприятливе правове поле для діяльності створюваних ними громадських інститутів.

Взаємовідносини громадянського суспільства та правової держави повинні базуватися на певних засадах, головними з яких є такі:

1. Законодавчо закріплений захист прав і свобод людини як пріоритет державної політики в усіх сферах суспільного життя. При цьому громадянські права та закони повинні чітко розрізнятися та не суперечити одне одному. Відповідно, це дасть змогу виробити певну взаємовідповідальність громадян і держави.

2. Відпрацьована регламентація повноважень держави на ґрунті поділу влад за системи всебічного конституційно-правового контролю за їхніми діями від інститутів громадянського суспільства.

3. Наявність механізму демонополізації влади, що унеможливило її зосередження в руках однієї особи, державної або суспільно-політичної інституції, якоїсь окремої групи людей.

4. Додержання демократичних вимог у процесі розробки, прийняття та застосування законів із взаємним правовим закріпленням в останніх принципів та механізмів демократії, притаманних громадянському суспільству.

У контексті взаємовідносин держави та громадянського суспільства актуальним є питання зацікавленості влади в послугах громадянського суспільства. Якщо влада хоче розділити із суспільством відповідальність за майбутнє країни, тоді громадянське суспільство необхідне. Відповідно, у деяких країнах положення про основи функціонування громадянського суспільства, закладені в конституції (показово, що до остаточного варіанта Конституції України 1996 р. не увійшли положення, які стосувалися громадянського суспільства, передбачені в одному з її проєктів від 26 жовтня 1993 р.). Однак, попри те, що прямо в тексті Основного Закону поняття “громадянське суспільство” не вживається, основні положення концепції громадянського суспільства закріплені на найвищому рівні. Насамперед варто згадати ст. 3 Конституції України, згідно з якою “Людина, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю”, та ст. 5, де зазначається, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом державної влади в Україні є народ, народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”). Своєю чергою, авторитаризм, який проявляється в монополізації процесів прийняття рішень, можливий лише за певних умов – наприклад, коли рейтинг влади високий і суспільство відносно консолідоване. У разі, якщо країна з об’єктивних або суб’єктивних причин перебуває в стані політичної або ж соціально-економічної кризи, коли владі необхідно приймати непопулярні рішення, то влада, заради її ж стабільності, повинна бути раціонально перерозподілена між рівнями – і більша її частина має бути передана на рівень місцевого самоврядування – тобто громадянському суспільству.

Можна погодитися з вітчизняною дослідницею І.Кресіною, що саме громадянське суспільство створює державу, а не навпаки. Відтак держава є частиною громадянського суспільства, інститутом здійснення публічної влади й механізмом гарантування безпеки, добробуту, узгодження інтересів, правового захисту прав і свобод громадян. Грома-

дянське суспільство і держава співвідносяться як ціле і частина, як організм і механізм. Проголошування, виборювання, розбудова держави свідчать про зрілість громадянського суспільства, усвідомлення громадянами спільності своїх політичних інтересів, своїх юридичних прав і обов'язків. Отже, не можна говорити, що громадянського суспільства в нас немає за наявності його частин, зокрема держави. За недемократичних політичних режимів громадянське суспільство не існує, як вважають деякі дослідники, – воно передало державі надто багато невластивих їй функцій і повноважень, внаслідок чого держава “поглинула” громадянське суспільство.

Разом з тим у контексті взаємодії громадянського суспільства та держави сьогодні слід говорити про розбудову не тільки громадянського суспільства, а й про розбудову наступної форми громадянського суспільства – суспільства мультимедійного, із новою класифікацією суб'єктів політичного процесу, чітко визначених дефініцій права і власності. Нове громадянське мультимедійне суспільство – це суспільство, відкрите для обміну інформацією. По-друге, це складна плюралістична система, що об'єднує множинні форми суспільної діяльності: асоціації, клуби, профспілки, кондомініуми, а партії є лише одним із сегментів громадянських інституцій. У цьому контексті важливою видається “революція” в партійному будівництві, а саме поява політичних партій, характерних для громадянського суспільства ХХІ ст. Наступною ознакою мультимедійного суспільства є незалежна від держави плюралістична система, яка може самостійно організовуватися згідно з громадянською ініціативою. Ця система вимагає здійснення реформ у соціальній сфері, податкової реформи, а також загальної кодифікації законодавства, приведення його до європейських стандартів.

Крім того, громадянське суспільство ХХІ ст. має характеризуватися стабільністю ефективного менеджменту, який діє за принципом фаховості, порядності (відповідності загальноприйнятим нормам моралі), патріотизму (домінуванню не вузькокорпоративних, а національних інтересів із компромісним їх поєднанням). І, нарешті: це правове демократичне суспільство, де головним чинником є визнання, забезпечення і захист природних та набутих прав людини і громадянина. Йдеться насамперед про чітко розписану процедуру застосування норм права, де суд є дуже важливою, але не головною складовою демократичного суспільства.

Кінець ХХ – початок ХХІ ст. ознаменувався активізацією процесу визнання офіційної ролі громадянського суспільства в становленні та розвитку різних моделей соціальної демократії. Зокрема, уряди багатьох країн Європейського Союзу як формальне підтвердження такого визнання прийняли документи, в яких основний наголос робився на

необхідності подальшої інституціоналізації взаємовідносин між “державним сектором” та “третім сектором”, оскільки подібна співпраця є вигідною для обох сторін. З одного боку, вона сприяє більш активному залученню громадян до системи публічної політики та управління (передусім на місцевому та регіональному рівнях), з другого – спонукає державу розробляти нові механізми взаємодії з інститутами громадянського суспільства, які частково звільнюють державу від надання окремих послуг населенню.

“Третій сектор” (The Third Sector) – це незалежний, недержавний, некомерційний та соціально спрямований сектор, який представлений громадськими асоціаціями та громадянськими ініціативами переважно у невиробничих сферах (екологія, охорона здоров’я, соціальний захист, освіта, розвиток мистецтва тощо). Це поняття не є нормативно визначеним, проте є усталеним у міжнародній політичній та економічній практиці починаючи з 70-х рр. ХХ ст. та пов’язано з поділом соціально-економічної і політичної активності суспільства на три сектори. Відповідно, “третій сектор” дистанціюється від двох інших – державного (The Government Sector), який представлений державними та місцевими інститутами, та приватного (The Private Sector or Businesses), який представлений бізнесовими організаціями, діяльність яких спрямована на отримання прибутку. Активне зростання “третього сектору” пов’язано з трансформацією індустріального суспільства в постіндустріальне, основою якого є знання та нові технології, а домінуючою соціальною групою – працівники розумової праці.

Основу легітимності організацій “третього сектору” становить не представництво чийось інтересів, а передусім їх місія, тобто те, що вони ставлять перед собою мету задовольнити або вирішити реальну проблему суспільства. Фактично, доки неурядові організації дійсно допомагають вирішувати проблеми та досягати реальних змін у суспільстві, доти їх діяльність буде вважатися легітимною з моральної точки зору. Те, що “третій сектор” ініціює зміни в суспільстві, дає йому змогу виступати носієм “демократії участі”, на відміну від представницької демократії.

На сьогодні державна та муніципальна політика в розвинутих країнах світу обов’язково розробляється з урахуванням політичного та соціально-економічного потенціалу організацій “третього сектору”, що пов’язано з реальними досягненнями неурядових організацій в економічній та соціальній сфері. Зокрема, “третій сектор” робить суттєвий внесок у розвиток економіки (у Швеції частка некомерційного сектору в економіці країни становить 15%), сприяє зниженню соціальної напруженості за рахунок створення нових робочих місць, розробляє та впроваджує в життя різноманітні соціальні програми (у Франції всі програми, пов’язані з дітьми, на місцевому рівні реалізуються виключно

неурядовими організаціями). Крім того, органи державної влади та неурядові організації активно співпрацюють у сфері надання послуг, законодавчої діяльності, формування національної політики в різних галузях тощо.

В Україні більшість дослідників під поняттям “третій сектор” розуміє всю сукупність громадських (неурядових) організацій. Проте слід зазначити, що досить часто поняття “третій сектор” також вживається як синонім поняття “громадянське суспільство”. Разом з тим таке звужене розуміння концепції громадянського суспільства призводить виключно до статистичного обліку та аналізу діяльності соціально спрямованих добровільних неприбуткових неурядових організацій.

Організації, які можна віднести до “третього сектору”, повинні відповідати таким критеріям:

- добровільність (передбачає, що в законодавстві держави відсутні норми, які б забороняли або зобов’язували до членства в певній організації; усі члени організації добровільно витрачають свій час та інші ресурси на участь в її діяльності);

- незалежність (керівні органи організації обираються її членами та не повинні перебувати під державним або бізнесовим контролем);

- неприбутковість (члени організації не отримують особистого прибутку від діяльності організації, проте співробітники, які працюють в апараті, можуть отримувати відшкодування за свою працю; організація може здійснювати прибуткову діяльність, якщо прибуток використовується на статутну діяльність організації);

- суспільна користь (користь від діяльності організації повинна поширюватися не лише на її засновників та членів);

- неполітичність (організація не має чіткої політичної мети та не ставить за мету отримання політичної влади);

- нерелігійність (організація не займається релігійною пропагандою; релігійна організація може виступати засновником організації “третього сектору”, але членство в цій організації не може бути обмежено належністю до однієї конфесії).

У світовій політичній та державно-управлінській практиці виділяють чотири покоління незалежних, недержавних, некомерційних та соціально спрямованих організацій, які належать до “третього сектору”.

Перше покоління – це благодійні організації, діяльність яких була спрямована на вирішення проблем, пов’язаних із соціально-побутовими умовами життя суспільства та окремих категорій громадян.

Друге покоління основну увагу зосередило на підтримці та заохоченні місцевих ініціатив, переважно розраховуючи на власні сили. Як правило, ці громадські організації діяли в межах певної ідеології, що полегшувало залучення до суспільного та політичного життя широких мас, виховувало в них почуття солідарності та вміння відстоювати свої права.

Третє покоління було представлено організаціями, що виступали за проведення реформ у політичній та соціально-економічній сферах не лише на регіональному, а й на загальнонаціональному рівні.

Добровільні організації четвертого покоління, зберігаючи основні напрями діяльності організацій попередніх поколінь, сповідують однак альтернативний підхід до розвитку, пов'язаного зі зміцненням самоврядних громад, де роль держави поступово зменшується. Вони виконують функцію артикуляції інтересів груп громадян. У їхньому середовищі формуються навички демократичного контролю за владою, нагромаджується досвід соціальних інновацій. Відстоюючи інтереси різних верств населення, вони здійснюють суспільну приватизацію політики, відшуковують механізми впливу суспільства на владу, освоюють технології правового захисту, лобіювання суспільних інтересів, формування громадської думки, проведення соціального маркетингу, що сприяє консолідації та активізації різних груп населення.

Особливість функціонування організацій “третього сектору” визначається тим, що вони:

- акцентують свою увагу передусім на духовних потребах окремої людини (у контексті постіндустріального суспільства передусім ідеться про працівників розумової праці);
- спрямовують енергію своїх членів на вирішення найбільш актуальних соціальних проблем сучасності на всіх рівнях соціуму;
- сприяють розвитку громадянської культури через принципи відповідальної участі та впливу на систему державного управління.

Вплив “третього сектору” на функціонування системи державного управління передусім залежить від типу політики співробітництва між органами державної влади та неурядовими організаціями. Виділяють такі типи:

- двосторонні офіційні угоди (набули особливого поширення у Великобританії);
- державні програми, які приймаються урядом країни (Хорватія) або парламентом (Естонія);
- односторонні заяви, які містять у собі певні зобов'язання, як правило, з боку держави (Угорщина).

У будь-якому разі, навіть сам факт публічного обговорення певного програмного документа (з обов'язковим подальшим його прийняттям) сам по собі є прикладом участі громадськості у виробленні та прийнятті державно-управлінських рішень.

У цілому вітчизняні та зарубіжні дослідники виділяють дві основні форми співробітництва органів публічної влади та організацій “третього сектору” – вплив та взаємодію, які часто поєднуються між собою.

Конкретними інструментами співробітництва при цьому виступають:

- публічні дебати та обговорення суспільно важливих проблем;
- спільне проведення різноманітних заходів (у тому числі ярмарків громадських організацій та проектів);
- створення спільних консультативних органів (наприклад громадські консультативні та експертні ради);
- партнерські угоди про спільне надання послуг;
- державні та муніципальні гранти;
- соціальне замовлення;
- обмін інформацією;
- право на ініціативу.

В Україні за роки незалежності при вищих органах влади та органах місцевого самоврядування було створено розвинену мережу координаційних і консультативно-дорадчих органів, що займаються проблемами суспільно-економічного розвитку держави та інтересів широких верств населення, формування й реалізації державної політики, підготовки і прийняття проектів нормативно-правових актів, оцінки діяльності цих органів. Консультативно-дорадчі органи – громадські ради – створюються передусім для координації заходів, пов'язаних із проведенням громадських консультацій та моніторингу врахування громадської думки під час прийняття органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування рішення, пов'язаного з розробкою проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, проектів регуляторних актів, проектів державних, регіональних, місцевих програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо їх виконання, а також з інших питань, що стосуються формування і реалізації державної політики, здійснення місцевого самоврядування. Ці консультативно-дорадчі органи діють на підставі положень, які затверджуються відповідним органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування. До складу громадських рад включаються громадяни, представники політичних партій, громадських організацій, професійних спілок та інших об'єднань громадян, засобів масової інформації.

Крім надання експертної допомоги, консультативно-дорадчі органи забезпечують взаємодію органів влади з “третім сектором” у цілому, формують організаційні механізми взаємодії органів державної влади з міжнародними (у тому числі неурядовими) організаціями, організаційні механізми транскордонного співробітництва тощо.

Слід ураховувати, що вплив “третього сектору” на функціонування системи державного управління – це не односторонній процес. Обидві сторони взаємодіють на різних рівнях та виграють від подібної комуні-

кації. Зокрема, неурядові організації отримують від держави підтримку за різними напрямками (фінансову, інституційну, інформаційну), що дає їм змогу розширити сферу своєї діяльності в інтересах суспільства. У свою чергу, держава, включаючи в політику діалог та партнерство, здатна більш ефективно виконувати свої функції (наприклад розвивати сферу послуг на основі потреб суспільства, більш ефективно використовувати фінансові механізми, планувати розвиток окремих галузей тощо).

Разом з тим для налагодження ефективної комунікації між органами державної влади та організаціями “третього сектору” залучення громадян до участі у виробленні державних політик та програм має будуватися на відповідних принципах, основними з яких є такі:

- визнання важливості кожної зі сторін у розвитку демократичної системи;

- визначення цінностей, спільних та важливих для кожної зі сторін;

- підзвітність, прозорість та відповідальність за використання державних ресурсів;

- відкритість влади (інформація щодо процесу прийняття державних рішень має бути донесена до представників різних соціальних груп, усіх зацікавлених у її отриманні учасників процесу розроблення та прийняття відповідних рішень);

- визначення єдиних та адекватних критеріїв поведінки та умов прийняття рішень для всіх учасників взаємодії;

- принцип прямого спілкування (передбачає оптимізацію діяльності всіх фахівців органів публічної влади, які відповідають за зв'язки з організаціями “третього сектору”);

- принцип зворотного зв'язку (результати будь-якого обговорення повинні знаходити відображення в практичній площині).

Розглядаючи “третій сектор” як один із найбільш значущих ресурсів розвитку соціальних систем, державна влада при цьому повинна зберегти свої управлінські позиції в цій сфері, паралельно впроваджуючи нові управлінські технології та ініціюючи появу актуальних соціальних проектів. Досягнення цих цілей сприятиме формуванню необхідної бази для управління соціальними процесами в Україні.

У цілому зазначимо, що ефективне громадянське суспільство та ефективний “третій сектор” потребують сильних інститутів влади як свого партнера. Однак сильні інститути влади не ті, які поширюють своє виняткове право на всі сфери соціального життя та докладають зусиль, які спрямовані на отримання контролю за будь-яким видом діяльності. Навпаки, йдеться про самовизначні інститути влади, які концентрують свою діяльність на кількох завданнях (особливо тих, що стосуються зовнішньої та внутрішньої безпеки, забезпечення громадського порядку), але виконують їх ефективно та повною мірою. Усі інші державні

справи мають бути направлені або до органів місцевого самоврядування, або до “третього сектору” – недержавних організацій. Таким чином, розвинене громадянське суспільство потребує не просто сильних, а раціональних та ефективних інститутів влади як партнера у розв’язанні багатьох проблем. Не можна з’ясувати наперед, яку роль відіграють інститути влади, – прискорювача чи сповільнювача соціального розвитку. Це залежить від того, в який спосіб державний апарат виконує завдання, що належать до його повноважень. Система інститутів влади впливає на умови функціонування громадянського суспільства передусім за допомогою визначення суспільного порядку, створюючи загальний “фон” для діяльності та забезпечення різноманітних інтересів.

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте публічну політику як критерій прозорості влади.
2. Як публічна політика впливає на управлінський процес?
3. Доведіть значення відкритості та прозорості влади для впровадження механізмів публічної політики.
4. Які завдання управління вирішує практика публічної політики?
5. Розкрийте сучасний зміст поняття “публічна політика”.
6. Визначте роль та функції держави як основного актора публічної політики.
7. Розкрийте зміст публічної політики через поняття “публічної дії”.
8. У яких формах реалізується взаємодія органів публічної влади та громадянського суспільства?
9. Проаналізуйте основні етапи розвитку концепцій, присвячених взаємовідносинам громадянського суспільства і держави.
10. Яка роль публічної політики у формуванні громадянського суспільства.
11. Проаналізуйте основні механізми взаємовідносин держави та “третього сектору”.
12. Визначте основні принципи, на яких повинно базуватися комунікація між “третім сектором” та публічним управлінням.

Список використаних 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, Б. Лессера ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Ін-т підвищення кваліфікації керів. кадрів. – Київ : К.І.С., 2004. – 266 с.

2. *Бєбик В.* Держава і громадянське суспільство: партнерські комунікації у глобальному світі : навч.-метод. посіб. / В. Бєбик, В. Бортніков, Л. Дегтерьова, А. Кудряченко (за заг. ред. В. Бєбика). – Київ : Ін-т громадян. сусп., 2006. – 248 с.

3. Відносини між державою і громадянським суспільством : Матеріали “круглого столу”. – Київ, 2003. – 115 с.

4. *Говлет М.* Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; пер. з англ. О. Рябова. – Львів : Кальварія, 2004. – 264 с.

5. *Головатий М.* Політико-правові аспекти взаємодії демократичної держави й громадянського суспільства / М. Головатий // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні. – Київ : Вид-во УАДУ, 2001. – Т. 1. – С. 25–26.

6. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. I Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЕН), 2006. – 384 с.

7. *Грачев М. Н.* Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития : монография / М. Н. Грачев. – М. : Прометей, 2004. – 328 с.

8. Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович. – Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 160 с.

9. Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / за заг. ред. Ф. М. Рудич. – Київ : Парлам. вид-во, 2006. – 412 с.

10. Громадянське суспільство як здійснення свободи: центрально-східноєвропейський досвід / за ред. А. Карася. – Львів, ЛНУ, 1999. – 384 с.

11. Громадянське суспільство: ідеологія і реальність / М. Мокляк, В. Барков, Ю. Корнілов, О. Лазоренко та ін. – Київ, 1997. – 269 с.

12. *Желтов В. В.* Публичная политика : учеб. пособие для вузов / В. В. Желтов. – Кемерово : Кузбассвузиздат, 2004. – 215 с.

13. *Зеленько Г. І.* Політична “матриця” громадянського суспільства: досвід країн Вишеградської групи та України / Г. І. Зеленько. – Київ : Знання України, 2007. – 336 с.

14. *Карась А. Ф.* Філософія громадянського суспільства в класичних теоріях і неокласичних інтерпретаціях : монографія / А. Ф. Карась. – Київ; Львів : ВЦ ЛНУ, 2003. – 520 с.

15. *Князєв В.* Громадянське суспільство в контексті реалій сучасної України / В. Князєв, Ю. Бакаєв // Формування громадянського суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи : зб. – Київ : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 26–38.

16. *Колодій А. Ф.* На шляху до громадянського суспільства. Теоретичні засади й соціокультурні передумови демократичної трансформації в Україні : монографія / А. Ф. Колодій. – Львів : Вид-во “Червона Калина”, 2002. – 276 с.

17. *Кравченко Б.* Громадянське суспільство. Реформа системи державного управління: можливості та загрози для розвитку громадянського суспільства. Як хоріві гуртки та футбольні клуби сприяють ефективному державному врядуванню / Б. Кравченко, Я. Гонціаж, Н. Гнидюк. – Київ, 2001. – 28 с.

18. *Кресіна І.* До питання про визначення поняття громадянського суспільства і української революції 2004 року / І. Кресіна // Політ. менеджмент. – 2005. – № 6 (15). – С. 3–6.

19. Новый общественно-политический словарь : [пер. с фр.] / предисл. П. Мюллера ; [подгот. под рук. Л. Буссаге и др.]. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2008. – 546.

20. *Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп : пер. с англ. / М. Олсон. – М. : ФЭИ, 1995. – 174 с.

21. *Парсонс В.* Публічна політика: Вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; пер. з англ. О. Дем’янчука. – Київ : Видавн. дім “Києво-Могилян. акад.”, 2006. – 549 с.

22. *Петришин О.* Громадянське суспільство і держава: питання взаємовідносин / О. Петришин // Вісн. акад. прав. наук України. – 2006. – № 4. – С. 3–12.

23. Політичні партії як суб’єкт формування політико-управлінської еліти в умовах політичної модернізації : навч. посіб. / Е. А. Афонін, Ю. С. Ганжуров, О. І. Крюков. – Київ : Парлам. вид-во, 2008. – 412 с.

24. *Проценко О.* Походження свободи (осмислення витоків та розвитку концепцій громадянського суспільства) / О. Проценко, В. Чепінога. – Київ : Смолоскип, 1996. – 142 с.

25. Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред. Н. Ю. Данилова – СПб. : Алетейя, 2008. – 356 с.

26. Публічна політика як соціальне явище : метод. рек. до практ. та семін. занять / уклад. С. О. Телешун. – Київ : НАДУ, 2009. – 36 с.

27. Розвиток громадянського суспільства в Україні / Л. Шара, І. Підлуцька. – Київ : Фонд “Європа ХХІ”, 2002. – 60 с.

28. *Рукомед Р.* Влада і громада: Співпраця влади і громадськості у вирішенні місцевих проблем / Р. Рукомед, А. Ткачук, В. Артеменко // Ін-т громад. сус-ва. – Київ, 2004. – 88 с.

29. *Якубовський О. П.* Державна влада і громадянське суспільство: система взаємодії : монографія / О. П. Якубовський, Т. О. Бутирська. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – 196 с.

РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Глава 3.1. Теоретико-методологічні аспекти дослідження інститутів публічної політики

Глава 3.2. Структура інститутів публічної політики

Глава 3.3. Процеси публічної політики

Глава 3.4. Процеси прийняття політико-управлінських рішень

Після опанування розділу слухач зможе:

- аналізувати процес інституалізації публічної політики;
- визначати формальні та неформальні інститути, їх значення у публічній політиці;
- виокремлювати та розуміти процеси публічної політики;
- виявляти міжінституційні виміри прийняття владних рішень;
- визначати можливість та ефективність участі суб'єктів публічної політики на тих чи інших стадіях процесу прийняття рішень;
- установлювати та стимулювати доцільні форми участі громадян і організацій у вирішенні значимих питань територіального розвитку;
- визначати особливості публічної політики на кожному з рівнів співуправління;
- налагоджувати партнерські взаємовідносини між місцевими органами влади, державою, комерційними, некомерційними структурами, громадянським суспільством з метою забезпечення ефективності управління;
- визначати стратегії міжсекторальних взаємодій.

Глава 3.1. Теоретико-методологічні аспекти дослідження інститутів публічної політики

Реформування системи державного управління передбачає запровадження нових інституціональних практик, досягнення нових інституціональних угод та, як наслідок, зміну наявного інституціонального “дизайну”. Практика показує, що інституціональні підходи є основними в розумінні сучасних політико-управлінських, економічних, соціальних процесів.

Інституціоналізм – з латин. *institutio* – звичай, настанова – напрям економічної думки, який сформувався в 20–30-х р. ХХ ст., для

дослідження сукупності соціально-економічних факторів (інститутів), а також для вивчення соціального контролю суспільства над економікою. Згодом ця методологія почала використовуватися й іншими науками, такими як соціологія, політичні науки, державне управління. Представлений дослідженнями Т.Веблена, В.Вільсона, Дж.Брюса, Т.Коула, Г.Картер, К.Фрідріха та ін., інституціоналізм, що існував до початку 1950-х рр., став називатися “старим” після появи із середини 80-х рр. дослідницького підходу “нового інституціоналізму”. Інституціоналізм виникає як певна протидія класичному лібералізму – методологічній основі “main stream” другої половини ХІХ–ХХ ст., в основі якого закладені такі принципи:

- людина має власні інтереси та здатна їх відстоювати в активній автономній діяльності;
- суспільство – це сукупність індивідів;
- кращим є те суспільство, яке забезпечує реалізацію їх приватних інтересів;
- “суспільні інтереси” – це похідні від приватних інтересів;
- свобода – відсутність примусу, синонімію поняттям “автономність” та “незалежність”;
- рівність – це створення рівних можливостей, а не рівність результатів;
- публічна влада виникає тільки в результаті домовленості індивідів, і тільки індивіди можуть визначити межі цієї влади;
- економічна ефективність досягається тоді, коли ресурси дістаються тим, хто може їх найкращим чином використати.

Поняття “інституціоналізм” вперше використав У.Гамільтон у 1918 р., виступаючи з доповіддю на зібранні Американської економічної асоціації. Він визначає “інститут” як спосіб мислення чи дії, який зафіксований у звичках груп та звичаях народу. На його думку, інститути фіксують усталені процедури, відображають загальну згоду та домовленості, які сформувалися в суспільстві. Завдання інституціоналізму – показати, як часткове пов’язане з цілим. Під інститутами, на думку У.Гамільтона, розуміються: звичаї, корпорації, профспілки, держава.

Інший представник інституційного напрямку, Т.Б.Веблен, у своїй праці “The Theory of the Leisure Class” “Теорія ездяльного класу” (“Теорія дозвільного класу”) вказує на те, що поведінка індивідуума як споживача й учасника процесів виробництва дуже неоднозначна. Економічна поведінка зумовлена багатьма факторами. В її основі лежать інститути: традиції, звичаї, норми поведінки, фінансові й виробничі структури. Так зване “демонстративне марнотратство” стає життєвими установками не тільки дозвільного класу. “Верхівку” суспільства праг-

нуть наслідувати середні верстви, різні інші групи населення. Соціальні інститути є не лише результатом процесу відбору і пристосування, що формують домінуючі типи відносин і духовну позицію, вони є особливим способом існування суспільства, який утворює особливу систему суспільних відносин, і, відповідно, виступає дієвим фактором відбору. Т.Веблен сформулював наступну низку ідей, які склали основу класичного інституціоналізму:

- розвиток інститутів є розвиток суспільства;
- інститути – це “стереотип думки”, “звичні способи реагування на стимули”, поширений спосіб мислення в тому що стосується окремих відносин між суспільством, особистістю та окремими виконуваними ними функціями;
- інститути у цій системі координат – це “звичний спосіб думки, керуючись якою живуть люди”.

У 1960-і рр. у науковій думці панує інтерпретація політичного інституту як нормативно-правової основи політичних явищ і процесів. Інститути розглядаються переважно як політичні встановлення – формальні положення, закони або похідні від розподілу повноважень. Законність пов’язана зі здатністю політичної системи формувати і підтримувати переконання в тому, що існуючі політичні інститути найкраще підходять для цього суспільства. Ефективність характеризує фактичну діяльність інститутів, ступінь задовільності виконання ними своїх функцій, як їх розуміє більшість населення і найважливіші соціальні групи.

У середині 1980-х рр. виникає “новий інституціоналізм”, який розглядається більшістю дослідників як закономірна реакція на домінування біхевіоризму і теорії раціонального вибору в наукових дослідженнях. Але при цьому новий інституціоналізм, з одного боку, продовжує інституційну традицію, а з другого – використовує досягнення своїх історичних опонентів.

Категорії “інститут”, “інституалізація”, “інституційні зміни”, “інституційні матриці” стають основними поняттями соціології, економіки, політичної науки. Загалом інституційність представлена такими основними напрямками:

- соціологічний – інститути розглядаються як ідеальні моделі системи соціальних відносин;
- нормативно-юридичний – інститути – це утворення, які мають відносно стійку та упорядковану форму, включають організації, що офіційно чи неофіційно підтримують прийняті правила, що регулюють поведінку в певній сфері суспільної діяльності на основі примусової чи добровільної згоди більшості членів суспільства з наявністю самих

організацій та встановлених правил. За нормативно-юридичним підходом політичний інститут визначається через наявність таких атрибутів, як: легітимність, легальність, наявність інституційної інфраструктури. Варто відзначити, що наявність усіх трьох ознак не є обов'язковою. Політичні інститути можуть бути, наприклад, узаконеними, але не мати суспільної підтримки; лобістські групи можуть бути позбавлені легального статусу, але мати розвинену інституційну інфраструктуру. Разом з тим саме комплексність визначає ступінь їх впливу на регулювання взаємовідносин політичних суб'єктів та здатність забезпечувати стабільність;

- неоінституційний напрям – інститути – це обмеження, які встановлені людьми та які структурують політичні, економічні й соціальні взаємодії через неформальні та формальні правила та систему санкцій за їх недотримання. Це традиційне розуміння неінституціоналістами поняття “інститут”, хоча останнім часом набуває популярності уточнення, зроблене американським ученим Н.Флінгстоном, який вказав на те, що інститути створюють не стільки обмеження, скільки умови, які роблять соціальну взаємодію не лише можливою, а й забезпечують можливість реалізацій різних стратегій такої взаємодії. Водночас, неважаючи на те, як розуміються інститути, вони залишаються в теорії неоінституціоналізму узгодженими правилами взаємодії чи правилами гри. Останній термін запозичений із “теорії ігор”, під “правилами гри” розуміють сукупність соціальних правил, формальних і неформальних норм, за якими відбувається взаємодія між людьми в тій чи іншій сфері їх діяльності. Вони створюють індивідам своєрідні моделі вибору, схеми оцінки, орієнтири для самоідентифікації. Врешті-решт “правила гри” надають інформацію, сприяють визначенню соціальних ролей. Основна проблема, яка розглядається представниками неоінституціоналізму, зокрема Д.Нортом, – це співвідношення ефективних та неефективних правил гри. Установлено, що неефективні правила гри затримуються в політиці в тих випадках, коли в їх збереженні зацікавлена держава, їх підтримують впливові групи, які мають особливі інтереси в політиці, а також з тієї причини, що нові інститути потребують значних первісних вкладень, чого не потребують уже укорінені інститути.

Неоінституціоналізм як напрям інституційної теорії є найбільш популярним у дослідженнях політичних процесів. На його основі сформувався теорія інституційного раціонального вибору, основою яких стали такі положення:

- діяльність індивідів розгортається в певному інституційному середовищі, яке ними ж і створене;
- у процесі своєї діяльності індивіди не стільки пристосовуються до інститутів, скільки намагаються змінити їх відповідно до своїх інтересів;

- інститути, у свою чергу, можуть змінювати порядок переваг.

Звідси випливає, що теорія інституційного раціонального вибору актуалізує сам спосіб організації раціональної дії та розглядає інститути як правила гри. Останні відповідно до її концептуальних положень розуміються передусім як формальні конструкції (наприклад закони, нормативно-правові акти). Раціональні рішення політичних акторів зумовлюють інституційні зміни, тому предметом дослідження мають бути не стільки самі інститути, скільки поведінка та політична активність, наслідком якої стає формування нових інститутів. У поняття “раціональність” у неоінституціоналізмі закладається такий зміст:

- раціональною є максимізація корисності індивіда в межах ресурсів, що він має у розпорядженні, знань, якими він володіє;
- раціональність визначається таким чином: “суб’єкт (1) ніколи не вибере альтернативу X, якщо у той самий час (2) доступна альтернатива Y, яка, з його точки зору, (3) є більш привабливою”.

Відповідно до теорії неоінституціоналізму “раціональний” актор публічної політики:

- повинен бути здатним не лише передбачати розвиток ситуації, а й розробляти необхідні процедури, які забезпечать прийняття правильного рішення;
- виходить із того, що будь-яке рішення передбачає вибір, і цей вибір здійснюється на основі інформації та накопиченого досвіду;
- не лише здатний зважити вигоди та витрати своїх дій, а й передбачити та розуміти наслідки своїх дій.

Використання теорії інституційного раціонального вибору є ефективним і для аналізу процесу публічної політики, оскільки її зміст підтверджує зародження прогресуючих тенденцій до трансформацій у таких класичних та фундаментальних формах політичного волевиявлення громадян, як:

- форми представлення своїх інтересів суб’єктами політичного процесу (традиційними формами агрегації і артикуляції інтересів є участь у виборах, референдумах, членство в громадсько-політичних організаціях);
- форми прийняття та реалізації управлінських рішень (традиційно здійснювалося політичними лідерами та елітами).

Іншим напрямом неоінституційної теорії є підхід, в основі якого закладено постулати соціального конструктивізму, згідно з яким поведінка політичних акторів, їх інтереси та наміри є соціально сконструйованими та визначеними існуючими інститутами. Таким чином, соціальний конструктивізм у неоінституційній теорії протиставляється концепції інституційного раціонального вибору в позиціях екзогенності

та ендогенності дій акторів по відношенню до інститутів. Але ці напрями сходяться в тому, що інститути є важливими для розуміння політики, оскільки вони структурують форми політичної поведінки. Раціоналісти в неоінституціоналізмі не виключають можливості того, що актори можуть діяти ірраціонально, так само як конструктивісти не заперечують, що політичні актори часто у своїх діях керуються виключно інтересами економічної доцільності.

Останнім часом набуває також популярності напрям у неоінституціоналізмі, який розглядає інститути як посередників у розв'язанні конфліктів інтересів. Інститути розглядаються як структуруючі змінні, через які відбувається боротьба інтересів, ідей та влад. Вони є важливими, оскільки структурують, стимулюють чи стримують політичну активність, відповідно убезпечують політичних акторів від конфліктів чи виступають посередниками у їх розв'язанні.

Основними концептуальними підходами до розуміння поняття “інститут” є:

- інститути як організації. Співвідношення інститутів та організацій – один із найбільш спірних моментів в інституціоналістському дискурсі. Прихильники раціонального підходу відстоюють позицію, що якщо інститути – це “правила гри”, то треба відокремлювати гравців від правил, і тоді організації розуміються як колективний актор, який взаємодіє з іншими акторами;

- інститути як конституюючі правила та норми. Вступаючи в інтеракції, актори не “підпорядковуються” правилам та нормам, а, визначаючи ситуацію і осмислюючи свої взаємодії, так чи інакше кожного разу “відтворюють” інститути як правила, дають їм життя;

- інститути як практики. Інститути є інституціоналізованими нормами, які управляють поведінкою людей. Інститути як практики є поведінковими моделями, які дають підстави мати певні очікування відносно поведінки один одного і включають у себе також інтереси та системи цінностей.

В аналізі політико-управлінських процесів вживаються такі підходи до означення “інститут”:

- політичне встановлення – комплекс формальних і неформальних принципів, норм, правил, що зумовлюють і регулюють діяльність людини в політичній сфері;

- політичне утворення, або установа, організація – певним чином організоване об'єднання людей, та чи інша політична структура;

- стійкий тип політичної поведінки, який виражається в певній системі колективних дій, процедурі, механізмі.

Під інституційним середовищем публічної політики найчастіше розуміється сукупність “правил гри”, тобто правил, норм і санкцій,

що утворюють політичні, соціальні та юридичні рамки взаємодій між людьми, які через систему позитивних і негативних стимулів скеровують поведінку людей у певне русло і тим самим роблять ситуацію менш невизначеною. Ці встановлення поділяються на неформальні норми (звичаї, традиції) і формальні правила (конкретні закони, нормативні акти), або на явні і неявні встановлення.

Інституційна угода – політичне утворення (державна, політичної партії, виборчі об'єднання і т.ін.), які конституюються на основі договору (контракту) між окремими індивідами щодо додаткових “внутрішніх” обмежень, що додаються до загальноприйнятих “правил гри”, яких вони зобов'язані дотримуватися. Крім означених термінів, нині достатньо вживаним є поняття “інституційної пастки”. В.Полтерович визначає цей феномен як “неефективність інститутів, що склались, стали правилами, тобто наслідування поведінкових установок, що повторюються та призводять до несприятливих економічних наслідків”. У термінах неоінституційної теорії “інституційна пастка – це неефективна стала норма (неефективний інститут), що має самопідтримуючий характер”. В.Амосов під “інституційною пасткою” розуміє сталий неефективний інститут, сутність якого полягає в тому, що коли відбуваються зміни будь-якого інституту без зв'язку із трансформацією правил щодо інших інститутів, ми отримуємо тупикову ситуацію для вирішення назрілих завдань. О.Басов пов'язує поняття “інституційної пастки” з відсутністю координації дій різних еліт у процесі змін правил гри. Якщо еліта ризикує програти, діючи на користь змін правил гри наодинці, то ситуація є сталою в неоптимальному режимі, що й називається “інституційною пасткою”.

Глава 3.2. Структура інститутів публічної політики

Інституційну основу взаємодії суб'єктів публічної політики складають різні структури, механізми, агенції, які сприяють встановленню та підтримці співробітництва між урядовими та недержавними структурами як на місцевому, так і на національному рівнях. Публічна політика та управління розгортаються в межах існуючих адміністративних, політичних та соціальних інститутів, які відіграють ключову роль у політичному процесі та змушують діяти акторів у межах існуючих повноважень. Серед основних призначень структури інститутів публічної політики виділяється те, що вона має забезпечувати її акторам гарантування участі в процесі прийняття рішень, сприяти здійсненню контролю за діяльністю акторів; координувати діяльність учасників взаємодії тощо. Варто зазначити, що якщо сформований інституційний ландшафт не забезпечує реалізацію вказаних позицій, то ефективність

взаємодії акторів буде відсутньою, відповідно не забезпечуватиметься одна з основних функцій публічної політики – узгодження інтересів різних соціальних груп. Відповідно інститути публічної політики мають виконувати певні посередницькі функції в конфліктних ситуаціях і конфліктах. Д. Трумен відзначав, що соціальні групи є первинними соціальними факторами будь-якої політики, латентні чи неорганізовані групи мобілізуються, як тільки виникає загроза їх інтересам, жодна група не може тривалий час домінувати, якщо її панування вступає у протиріччя з інтересами інших груп. Наскільки достатньою для колективної дії є відсутність каналу реалізації інтересу суб'єктів політичної політики – питання наразі відкрите. Очевидно, варто погодитися також із опонентом Трумена – М. Олсоном, а саме з його теорією “зайця-безбілетника”, коли мобілізація групи і, відповідно, початок колективної дії відбуваються тоді, коли для кожного окремого члена групи неучасть у діях буде більш затратною, ніж участь. Тому, аналізуючи інституційну структуру публічної політики, варто зробити уточнення – інститути публічної політики мають забезпечувати реалізацію інтересів її акторів, які, на відміну від суб'єктів, не побіжно впливають на процеси прийняття державних рішень та вироблення державної політики, а визначають такі дії за основну ціль. Відповідно для політичних та неполітичних акторів публічної політики інститути будуть виступати не лише обмежувачими факторами чи інструментами координування їх взаємодій, а й ресурсами та можливостями, що дають змогу ефективно діяти.

Американський учений Дж. Найт вказав на те, що інститути формують взаємовигідні рішення для проблем колективної дії, які повторюються. Ці рішення є не обов'язково справедливими та ефективними, але вони завжди є дієвими комбінаціями способів поведінки, характерною рисою яких є те, що ніхто не повинен розраховувати на більш вигідний для себе результат, якщо в односторонньому порядку змінить свою поведінку чи спробує змінити правила гри. Політичні інститути дають змогу визначити як “гравців”, так і самі “правила гри”, за якими приймаються політичні рішення, що, в сукупності, й визначає зміст самих рішень. Важливо також усвідомлювати зв'язок між політичними інститутами та результатами політики. Як зазначав канадський учений К. Дж. Маккензі, “тут діє принцип, якщо на вході сміття, то неможливо щось хороше отримати на виході”. Тому важливим є з'ясування інституційної матриці та формування такого інституційного ландшафту, який забезпечував би ефективність взаємодії та ефективність прийняття державних рішень.

Інституційна матриця, на думку російської дослідниці С. Кірдіної, – є стійкою, історично сформованою системою базових інститутів, які регулюють взаємопов'язане функціонування головних суспільних сфер –

економічної, політичної та ідеологічної (сфера культури), що перебувають у нерозривній єдності. Базові інститути являють собою глибинні, історично стійкі і постійно відтворювані соціальні відносини, які забезпечують інтегрованість різних типів суспільств. Їх функціями є регулювання основних базових підсистем – економіки, політики та ідеології. Базові політичні інститути в інституційних матрицях є незмінними та мають логічний зв'язок із відповідними економічними й ідеологічними інститутами. Доповнення до інституційної матриці складають комплементарні інститути, які потребують цілеспрямованого впровадження, оскільки самі по собі вони не виникають. Стабільний розвиток суспільства, згідно з теорією інституційних матриць, забезпечується співвідношенням базових та комплементарних інститутів [4].

Інституційні матриці впливають на характер публічної політики та визначають ступінь допустимості впровадження того чи іншого її інституту. Вони забезпечують проходження фаз легітимації, автономізації та стабілізації, які є обов'язковими у становленні будь-якого інституту. Тому практика впровадження тих чи інших інститутів публічної політики потребує комплексного аналізу з метою встановлення перспектив їх закріплення. Можливість самого процесу впровадження інститутів припускає наявність ініціаторів процесів інституалізації. Американські вчені П.Ді Маджіо, У.Паулл, Дж.Галаскевіч, як, по суті, і більшість представників неінституційного напрямку, вказують на те, що вирішальну роль у процесі інституалізації відіграють публічні влади та професійні об'єднання. Вдаватися до формування нових політичних інститутів спонукають також нові політичні процеси. Спроби пошуку нових способів підвищення ефективності управління є хоч і побічними, але також стимулами для впровадження якісно нових інституційних форм. Так, британський науковець В.Ешбі зазначав, що для того щоб ефективно управляти, суб'єкт управління має володіти такою ж самою мірою різномірності, що й об'єкт. Загальними тенденціями є спрощення об'єкта через інституалізацію суспільних відносин.

Інституалізація розуміється як процес, спрямований на формування та надання стійкості правилам, нормам і в остаточному підсумку на оформлення процедур, які визнаються акторами політичного процесу як єдино припустимі. Процес інституціоналізації відбувається в три основних етапи:

- на першому етапі виникають потреби, задоволення яких вимагає спільних дій, що спонукає суспільних акторів до об'єднання;
- на другому етапі формуються загальні цілі, суспільні норми, зокрема правові, для забезпечення взаємодії відповідних суб'єктів;
- на третьому етапі встановлюється система санкцій для забезпечення реалізації норм і правил поведінки.

Усі організаційно оформлені структури, які мають пряме або побічне відношення до інституційних змін, є **агентами інституалізації**. Такий підхід більшою мірою підкреслює демократичний контекст цього процесу, на відміну від класичного його трактування, де інституалізація розглядається як спроба впливових політичних акторів через впровадження певних правил закріпити своє привілейоване становище по відношенню до інших політичних акторів, які позбавлені таких можливостей.

Актуальність та необхідність інституалізації публічної політики зумовлюється тим, що розвиток публічної політики може розглядатися як своєрідний перманентний захід, який здатний послабити негативні тенденції загального процесу формування політичних інститутів. Особливістю швидкої та всебічної інституалізації, на думку американської дослідниці Б.Геддес та данського науковця О.Норгаарда, є те, що завжди існує досить висока вірогідність того, що нові політичні інститути будуть створені лише для тих, хто має доступ до участі в розробці нових правил гри, відповідно нові інститути можуть встановити правила привілейованого доступу до влади, відкритого лише для окремих груп. Як процес публічна політика детермінує створення гнучких адміністративних структур, здатних до формування стратегічних цілей та оперативного реагування на зміни. Децентралізація, під якою розуміється збільшення інформаційних потоків, які формує уряд з іншими суб'єктами в поєднанні із співробітництвом та швидкістю реагування, якісно змінюють сам процес прийняття рішень, забезпечуючи їх ефективність та адресність.

Процес публічної політики демонструє необхідність формування легітимізованих, автономних та стабільних інститутів – правил гри, які організують взаємовідносини між політичними акторами, адже, як зазначалося вище, різні інституційні правила спричиняють різні політичні результати. Під **формальними політичними інститутами публічної політики** розумітимуться зафіксовані і документально закріплені норми та процедури організації політичного життя. Особливістю таких інститутів є те, що вони опираються на державу як юридичну та адміністративну основу індивідуальних прав і свобод.

Під **неформальними політичними інститутами** розуміються стійкі традиції, принципи та правила політичного поведінки, які характеризують якість політичної системи суспільства і виступають основними регуляторами політичної поведінки та діяльності. Рівень розвитку таких інститутів визначається зрілістю громадянського суспільства. Вони відображають соціальні інтереси, політичну культуру, цінності та традиції участі в неформальних установах.

Між формальними та неформальними політичними інститутами є певна взаємозалежність. Чим більш укоріненими в суспільстві є неформальні інститути, тим меншою є потреба в їх формалізації. Однак, як засвідчує практика, як одні, так і інші інститути є необхідними для публічної політики та разом складають її інституційну структуру. Складність взаємовідносин, які формуються між акторами публічної політики, особливо з урядовими структурами в питаннях налагодження партнерських відносин, фінансування, оподаткування не обходиться лише одним апелюванням до демократичних цінностей. Навіть демократично розвинуті країни вдаються до формалізації стосунків між суб'єктами публічної політики з метою досягнення більшої ефективності та результативності державної політики. У цілому процес публічної політики відображає суспільні цінності, уподобання та силу колективних інтересів, трансформованих через формальні та неформальні політичні інститути.

Завданням формальних політичних інститутів у публічній політиці є:

- забезпечення реалізації прав власності та верховенства закону;
- формування структури доступу колективних і соціальних інтересів до ключових позицій влади;
- установа ступеня залежності тих, хто приймає рішення, від суспільного та політичного тиску;
- регулювання/стримування політичних конфліктів з метою недопущення політичної поляризації інтересів;
- створення конкурентного середовища, через яке реалізувалася б можливість зацікавленим сторонам впливати на процес прийняття рішень;
- установа сфери відповідальності та взаємних очікувань у рамках співробітництва держави та громадських організацій;
- структурування та розв'язування проблеми колективної дії;
- формування принципів розподілу державних ресурсів та управління ними.

Процес конструювання формальних демократичних інститутів у публічній політиці повинен виходити з таких принципів:

- актуалізована критична маса інтересів у суспільстві повинна мати виходи на владні інститути;
- політичні інститути повинні задовольняти артикульовані вимоги соціальних груп.

Структура формальних політичних інститутів має забезпечувати політичну стабільність і рівновагу. Тому деякі американські науковці (Г.Скотт, Г.Стренд, М.Джонс) вказують на наявність пробле-

ми формування інституційної непослідовності і, як наслідок, політичної нестабільності. Варто також відзначити, що в процесах публічної політики політичні інститути несуть різне функціональне навантаження. Так, американські дослідники Т.Беслей та А.Кейс, вказують на те, що одні політичні інститути (наприклад вибори) мають вирішальну роль у виробленні стратегій, у той час як інші (наприклад інститути, що обмежують доступ до прийняття рішень) – у формуванні тактики. Останні в інтерактивному процесі, навпаки, будуть зараховані до стратегічних, а, наприклад, інститути співробітництва – до тактичних.

Водночас існують загальні позаінституційні передумови, які визначають ступінь ефективності публічної політики. Так, наявність самих формальних інститутів має доповнюватися ще й такими параметрами, як: наявність самих каналів доступу до цих інститутів; створення рівних умов доступу до політичних інститутів; можливість використання політичних інститутів у досягненні цілей. Тобто ефективна публічна політика характеризується передусім наявністю доступу до формування правил гри, можливістю їх формувати, а також їх прийнятністю для всіх суб'єктів взаємодії, для яких вони встановлюються. Недотримання цих засад призводить до дисонансу між існуючими важливими інтересами/потребами та прийнятими головними рішеннями, відповідно до неефективності політики в цілому, а також відчуженості та пасивності громадянського суспільства, мінімалізації громадської участі у політиці.

Сучасні політичні реалії, які характеризуються значним впливом на них новітніх інформаційних технологій, провокують зародження нових форм і можливостей реалізації інтересів, демонструють потребу в трансформації інституційної структури публічної політики, відході від деяких неефективних правил гри та досягнення згоди щодо нових правил. Цей процес є однаково складним як для розвинутих суспільств, так і для тих, що розвиваються. Так, традиційні демократичні інститути представництва та делегування продовжують відігравати ключову роль у процесах публічної політики. Право обирати (активне право) та право бути обраним (пасивне право) складають основу політичної співучасті громадян у процесах публічної політики. Під **політичною співучастю** розуміються дії членів громади (індивідуальні або групові), спрямовані на включення в процес формулювання та/або прийняття політичних рішень, реалізацію державної політики. Інститут представництва через виборчі системи та відповідне виборче законодавство має забезпечувати можливість для вираження політичних прав громадянами та створювати умови політичної конкуренції. Наслідком застосування в Україні пропорційної системи із закритими списками стали процеси “консервації” політичної еліти, зведення інтересу політичного класу до збережен-

ня панування та доступу до розподілу ресурсів, усунення від управління громадян. Процедура виборів, яка встановлюється тією чи іншою виборчою системою, визначає форму співучасті. Але зміст та якість співучасті залежить від ступеня демократизації інших легітимізаційних процедур та управління. Адміністративно-територіальний устрій, податкові та бюджетні відносини, місцеве самоврядування, судово-правова система складають інституційну матрицю формування політичних інтересів позапартійних груп та створюють умови для політичної конкуренції. Тому для процесів публічної політики є важливим не сам інститут виборів як такий, а інститут представництва, який надає можливості непрямої реалізації інтересів.

Інститут “політичного делегування” в публічній політиці служить для забезпечення процесів передачі владних повноважень згори донизу, наприклад від центральних органів державної влади до місцевих, на що вказує нормативно-правовий зміст терміна “делегування” як способу перерозподілу повноважень між державними органами виконавчої влади, а також для передачі громадськістю певному довіреному органу чи окремій особі права діяти від її імені, представляти та захищати її інтереси та виражати її владну волю.

У сучасних демократичних державах народовладдя здійснюється через механізм політичного представництва, у межах якого громадяни делегують свої повноваження обраним особам чи групам, які й реалізують від їх імені владні повноваження. Політичне представництво – поняття багатомірне та може бути представлене як інститут, який забезпечує ефективну двосторонню комунікацію політичної системи та громадянського суспільства. Відсутність інститутів, які б забезпечували контроль громадськості за діяльністю обраних ними суб’єктів, значно знижує реалізацію принципу демократичного представництва, замінюючи його принципом делегування. Інститут політичного делегування, на відміну від інституту представництва, характеризується поєднанням демократичних і недемократичних методів передачі та реалізації владних повноважень, обмеженням політичної конкуренції. Інститут політичного представництва має забезпечувати як сам акт політичного делегування, існування різних форм впливу на політику суб’єктів, яким делегувалися владні повноваження, так і механізми, що забезпечують підзвітність влади по горизонталі.

Механізми відповідальності потрібні не лише для реалізації функцій представництва. Ефективність публічної політики також забезпечується дійовими механізмами відповідальності її суб’єктів. Політична відповідальність не є похідною конституційно-правовою відповідальністю, а виступає одним із самодостатніх різновидів

соціальної відповідальності, яка поширюється на особливе коло суб'єктів і має одним із своїх елементів відповідальність конституційно-правову, яка виступає виключно процедурною стороною (комплексом нормативних приписів) щодо політичної відповідальності. Політична відповідальність суб'єктів публічної політики, перш за все, співвідноситься з легітимністю. Політична відповідальність має виходити не лише з дотримання законів, а й урахування поточних настроїв та очікувань у суспільстві, стану громадської думки. Наслідком недотримання політичної відповідальності суб'єктом публічної політики є втрата його легітимності. Варто зазначити, що поняття відповідальності в публічній політиці є досить розмитим. Науковці не наважуються говорити про формування інституту відповідальності, пропонуючи розглянути механізм, який повинен формуватися в межах так званої “мережі платників” (“disbursed network”). Ланки, які поєднують виборців, державну владу, політичні партії, інститути громадянського суспільства, фінансово-промислові групи, міжнародні інститути тощо в мережу вже містять елемент відповідальності, який забезпечує стійкість мережі. Тому особливістю публічної політики є взаємна відповідальність її суб'єктів, а не лише політична відповідальність одного інституту чи соціальної групи перед іншою (наприклад державної влади перед виборцями).

Варто звернути увагу на взаємозумовленість інститутів та процесів публічної політики. Інститути визначають характер політичних процесів, процеси, у свою чергу, забезпечують формування інституту. Функції публічної політики зводяться до формування конкурентного політичного середовища, політизації альтернативних гравців, здатних брати участь у процесах передачі влади. Публічна політика виступає як засіб подолання неформальних перешкод, які можуть блокувати участь у процесах прийняття державних рішень неполітичних учасників (наприклад бізнес та некомерційні громадські утворення). Відповідно актуальною постає потреба у формуванні нових інститутів, які б забезпечували стабільність та легітимність цих процесів.

Інститути прямої та представницької демократії є глибоко вкоріненими, тому інколи саме вони володіють стримуючим потенціалом для створення нових інститутів, які б доповнювали існуючу інституційну структуру та більше відповідали б потребам і запитам якісно нового глобалізованого та інформаційного суспільства. Вважається, що найвищим ступенем розвитку демократії є створення таких умов, за яких громадсько-політичні організації, які й презентують волю громадян, могли б впливати на процес формування державної політики та вироблення політичного рішення через:

- здійснення контролю за системою політико-адміністративного управління;
- надання послуг у виявленні та вивченні потреб громадянського суспільства;
- участь у публічних обговореннях проєктів реформ, переговорах, тощо.

Виокремлюються такі типові інституційні форми співробітництва:

- у структурі парламенту – спеціалізовані комітети, які займаються питаннями неурядових організацій, формуванням законопроєктів, спрямованих на регулювання їх діяльності, у тому числі надання фінансової підтримки, ведуть постійний діалог з інститутами громадянського суспільства, організовують їх участь у засіданнях комітетів;

- у структурі уряду – департаменти, управління, відповідальні за зв'язок з неурядовими організаціями, які відповідають за розробку та координацію централізованої політики уряду по відношенню до третього сектору, як у цілому, так і стратегію підтримки й розвитку інститутів громадянського суспільства зокрема;

- у структурі органів виконавчої влади – ради, які діють при окремих міністерствах. До їх функцій належить артикуляція стратегічних рекомендацій неурядових структур із відповідного напрямку галузевої політики, а також надання їм підтримки. Така форма співробітництва з міністерствами є найбільш поширеною та взаємовигідною як для урядових, так і неурядових структур. (В Україні (станом на грудень 2015 р.) відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України (КМУ) “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 996 від 3 листопада 2010 р. та затвердженого цією Постановою “Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації”, функціонують громадські ради, до компетенцій яких входить надання органам виконавчої влади методичної допомоги з питань, пов'язаних з організацією та проведенням консультацій з громадськістю та розробленням за їх результатами узгоджених пропозицій щодо формування й реалізації державної політики, забезпечення соціально-економічного розвитку, з інших питань, пов'язаних із проведенням консультацій з громадськістю.

Специфіка вітчизняної практики формування інституційної основи публічної політики, яка зводиться в основному лише до інформаційного обміну, без реального доступу до прийняття рішень ста-

вить під сумнів ефективність такого співробітництва і викликає підозру щодо цілеспрямованого блокування каналів взаємодії між недержавними організаціями та державою, відповідно – заміни громадськими радами вільного діалогу між державними та недержавними інститутами. Багато зауважень викликає регулювання процесу участі громадськості у формуванні та виробленні державної політики підзаконними актами – постановами КМУ, а не законами.

Потрібно також відмітити, що прийняті закони та постанови, хоч і спрямовані на розбудову громадянського суспільства, але ще не формують партнерських відносин з державою, відповідно не забезпечують реального доступу громадян до прийняття рішень та впливу на державну політику. Водночас варто зазначити, що такий стан є природним і відповідає початковому етапу формування демократичного процесу публічної політики. Через декларування позиції державної влади відносно громадянського суспільства закладається основа для подальшої конструктивної співпраці.

Важливими інститутами процесу публічної політики є ті, які наперед забезпечують формування та реалізацію політичного інтересу – невід’ємної якості всіх суб’єктів політичного процесу. Серед таких інститутів виокремлюються: “інститут участі”; “інститут зворотного зв’язку”; “інститут відносин власності”; “інститут конкуренції”; “інститут співробітництва”, “інститут субсидіарності” тощо. Такі інститути формують поле публічної політики, впроваджуючи відповідні правила взаємодії. Їх особливістю є те, що вони покликані перетворювати громадян з активних споживачів державних послуг в учасників процесу вироблення державної політики. Так, формування інституційного середовища публічно-приватних взаємодій передбачає встановлення формальних правил гри. Основною перешкодою в інституалізації цих відносин є те, що введення формальних правил потребує значних затрат, у той час як неформальний відбір правил уже базується на накопиченому соціальному капіталі, що й забезпечує легкість поширення системи неформальних торгів влади та бізнесу. Інтерес влади у формуванні неформальних відносин із комерційним сектором складається з інтересу отримання ресурсів на виробництво суспільних благ та на функціонування владних структур. Іншою важливою умовою формування нового інституційного середовища є наявність запитів на зміни зі сторони комерційних структур. Має відбутися процес формування комерційного сектору як єдиного суб’єкта, зацікавленого в установах єдиних правил гри. Агентами, які виражають інтереси економічних суб’єктів, виступають структури громадянського суспільства, у тому числі і громадські організації.

Варто звернути увагу на те, що політичний інтерес має такі канали реалізації:

- діяльність владних структур (представницька, президентська, виконавча);
- політичний вплив партій, організацій, ЗМІ;
- тиск масових політичних сил (мітинги, страйки тощо).

Поширення неформальних рухів та об'єднань нових неінституалізованих (різного типу “груп інтересів”) форм взаємодій засвідчують наявність політичної ініціативи громадян, здатної реалізувати політичні інтереси, які не можуть бути реалізовані в межах формальних структур із використанням державної влади. Так, французькі науковці визнають, що приводом до поглибленого вивчення проблем публічної політики стала інституалізація протестних форм соціальної взаємодії. Але основним завданням, на виконання якого мають бути зорієнтовані інститути публічної політики, є забезпечення безпеки існування та регулювання конкурентного політичного середовища та запобігання/можливості розв'язання конфліктів. Інститут політичної участі, що формує громадянина, який справляє вирішальний вплив на структури влади, є одним з основних. Цей інститут повинен не лише задовольняти можливості щодо використання громадянами своїх демократичних прав, а й детермінувати почуття громадянської відповідальності та стимулювати виконання ними їх громадянських обов'язків.

Створення інституційної основи безпосередньої участі громадян у державному управлінні передбачає формування правових, організаційних, фінансових умов і механізмів реалізації безпосереднього права громадян в управлінні справами держави. Зміст участі громадян в управлінні, визначений Конституцією України, є досить широким, але при цьому нормативна база передбачає регулювання лише таких форм прямої участі, як вибори, референдум.

До інших форм прямої участі громадян, які забезпечують безпосереднє здійснення територіальною громадою та її частинами місцевого самоврядування, належать:

- консультативне опитування;
- загальні збори громадян територіальної громади;
- місцеві ініціативи;
- громадські слухання.

Інститути співробітництва та партнерства є одними з основних у публічній політиці. Незважаючи на особливості, які надає цим інститутам конкретне соціальне та національне середовище, в їх основі мають перебувати загальноновизнані й універсальні принципи:

- субсидіарності;
- доступу до інформації;
- соціального діалогу (консультації із зацікавленими групами).

Форми структурної взаємодії державних та недержавних структур складають інституційну основу співробітництва. Разом з тим існують утворення, які не є прикладом співробітництва, тому що поєднують функції та інституційні форми як держави, так і громадянського суспільства. “Гонго” (GONGO, Government Organized Non-Government Organization) – некомерційними організаціями, які фінансуються державою, а також створюються найчастіше з її ж ініціативи. Такі структури, як правило, існують у вигляді фондів, але також можуть мати форми асоціацій чи компаній. Ставлення до “Гонго” досить неоднозначне, від означення їх як псевдогромадських організацій, які працюють в інтересах влади (Росія, Україна, Білорусь), до визнання їх достатньої ефективності в публічній політиці (країни Західної та Центрально-Східної Європи). Причина таких відмінностей криється не в питаннях фінансування, а в здатності таких утворень зберігати незалежність від політичного впливу, яка реалізується через механізм прозорості та підзвітності суспільству. Це також приклад того, коли особливого значення набувають неформалізовані інститути, саме демократичні традиції, принципи і правила допомагають утримувати баланс взаємодії громадянського суспільства та держави.

У разі недостатньої зрілості формальних та неформальних інститутів публічної політики часто виникає питання пошуку мотивації до співробітництва, а тим більше партнерських відносин. Процесуальні особливості публічної політики засвідчують наявність нових форм вироблення державної політики, з більшим спектром можливостей доступу до прийняття політичних рішень, що, відповідно, потребує впровадження нових інституційних механізмів регулювання відносин та вирішення таких завдань:

- організація співробітництва;
- формування горизонтальних структур політики;
- формування політичних зобов'язань;
- встановлення цілей, які відображали б соціально очікувані результати;
- окреслення меж відповідальності суб'єктів політики.

Агенти процесів інституалізації публічної політики не є однорідними за своєю природою. Деяким із них, наприклад некомерційним організаціям, для того щоб бути повноправним актором процесу прийняття державних рішень, недостатньо традиційного демократичного інституційного середовища. Такі структури повинні залучатися до процесу прийняття рішень через:

- формулювання чітких правил, включаючи встановлення не лише прав, а й зобов'язань консультування з громадянським суспільством;
- окреслення сфери відповідальності держави і громадських організацій;

- визначення чітких критеріїв для їх участі в консультаціях, консультативних групах;
- встановлення правил, які б гарантували розгляд та врахування рекомендацій, поданих неурядовими організаціями як експертна оцінка проекту рішень;
- визнання за ними статусу партнера.

Не останню роль у реалізації цих принципів відіграє інститут конкуренції, який для західних демократій є одним з основних інститутів не лише у сфері економіки, а й політики. Конкуренція є базовим інститутом ринку. Представники школи неокласичної економіки (Дж.Колеман, Дж.М.Кейнс), розглядають конкуренцію як структуроутворюючий інститут ринку, ступінь розвитку якого визначає характер інших інститутів. Якщо розглядати політику як особливий вид бізнесу, то доцільно розглядати конкуренцію як інститут, що також забезпечує існування політичного ринку, що представлений нерегульованими взаємодіями політичних та неполітичних акторів. Неокласичний аналіз політичного ринку накладає теоретичні обмеження, такі як: структура ринку повинна бути близькою до досконалої конкуренції; інформація доступною кожному з учасників ринкового обміну; усі учасники ринку повинні бути не просто акторами, а “раціональними егоїстами”, а їх поведінка – цілеспрямованою та скерованою на отримання максимальної особистої вигоди. Разом з тим це є радше ідеальною моделлю, ніж тією, яка відображає реальність. Тому, як правило, за інституційну основу політичного ринку береться так звана “недосконала конкуренція”, за якої може бути присутнім обмежений доступ до інформації та ірраціоналізм у політичній поведінці. Аналізуючи принципи “недосконалої конкуренції” в економіці, Дж.Робінсон сформулював принцип щодо співвідношення конкуренції та монополії на ринку – чим менше акторів діє на ринку, тим сильніша їх монополярна влада. Е.Чемберлен, формулюючи теорію монополістичної конкуренції, указав на те, що монополія є нормальним результатом конкурентної поведінки ринкових суб’єктів, нормальною рисою ринкових систем. Дослідник доводить, що монополізація ринку є наслідком того, що продавці послуг прагнуть отримати максимальні прибутки. Обмеження акторів публічної політики та наміри отримати надприбутки від використання основного ресурсу – державної влади, призводить до монополістичної конкуренції і на політичному ринку.

Розглядаючи конкуренцію в контексті публічної політики як інструмент ефективного управління, варто зазначити, що вона являє собою інститут, який закріплює право суперництва найбільш інтелектуально спроможних отримувати у своє розпорядження владні та управлінські ресурси. У становленні та стійкості інтелектуальної

конкуренції важливу роль відіграють не лише агенти такої інституалізації, а й умови, які повинні засвідчувати, що лише в такий конкурентний спосіб можливо та навіть доцільно розподіляти ресурси. Системність інституційної структури публічної політики вказує на те, що інститут конкуренції виконує певні функції, серед яких основною є визначення та відтворення правил гри взаємодіючих суб'єктів.

Глава 3.3. Процеси публічної політики

Категорія “політичний процес”, як і “політичний інститут” є ключовим поняттям у сучасній політологічній теорії, навіть незважаючи на те, що вона не має чітко визначеного, однозначного тлумачення. **Політичний процес** – це сукупна діяльність соціальних спільнот, громадських організацій і груп, окремих осіб, які переслідують певні цілі. У вузькому значенні під політичним процесом розуміється діяльність соціальних суб'єктів щодо реалізації політичних рішень. Функціональне значення політичного процесу полягає в тому, що він забезпечує виконання суб'єктами влади своїх специфічних ролей і функцій. Політичний процес розкриває дві фундаментальні форми волевиявлення громадян:

- різні способи презентації учасниками політичних процесів своїх інтересів у різних видах артикуляції та агрегації (участь у виборах, референдумах, членство у політичних партіях тощо);

- прийняття і реалізацію державних та управлінських рішень.

Політичний процес розгортається на різних рівнях:

- на державному, федеральному рівнях чи в межах адміністративно-територіальних одиниць;
- усередині класів, націй, соціальних груп;
- у межах політичних партій, громадсько-політичних рухів та об'єднань.

До основних етапів формування й розвитку політичних процесів відносять:

- етап вироблення і представлення політичних інтересів груп і громадян інститутам, які володіють правом прийняття політичного рішення;

- етап прийняття політичних рішень, в яких концентрується міжгрупова, державна і колективна політична воля;

- етап реалізації політичних рішень, втілення вольових устремлінь інститутів влади, різних суб'єктів політики.

Під **політичним процесом публічної політики** розумітиметься сукупна діяльність інституційованих і неінституційованих суб'єктів та акторів політики, що переслідують певні політичні цілі та реалізують свої

права у сфері влади. Таке тлумачення підкреслює, що процес публічної політики співвідноситься з базовими політичними процесами, а саме процесами участі та процесом державного управління. Процес публічної політики є відмінним від процесу розширення публічної складової традиційної політики, передбачає інституалізацію діалогу між основними гравцями на основі зміни змісту існуючих інститутів. Процеси публічної політики зумовлені тим, що, з одного боку, дві системи, громадянське суспільство та держава мають низький ступінь взаємопроникнення, а найчастіше односторонній. Це перешкоджає реальному та ефективному функціонуванню держави в цілях задоволення інтересів громадянського суспільства. З другого – низка суб'єктів, не наділених владними повноваженнями, інституційно не вбудовані в систему державного управління та позбавлені можливості впливати на державні й управлінські рішення. Сучасні процеси публічної політики зумовлюють необхідність кардинальних трансформацій системи управління. Так, державний апарат із самодостатньої інстанції, яка здійснює наглядово-контролюючі функції, повинен бути реорганізованим у механізм надання державних послуг, передусім тих, які не може надавати ринок. Відповідно бюрократичний апарат повинен бути інтегрованим у громадянське суспільство, а ступінь ефективності державних організацій визначається через їх спроможність задовольняти суспільні потреби. Особливістю процесу публічної політики є перехід від моделі “трипартизму” – відносин, які відображають комплекс взаємодій держави, бізнесу та профспілкових організацій, до моделі “нового соціального партнерства” – відносин, що відображають міжсекторальну взаємодію держави (першого сектору), бізнесу (другого сектору) та некомерційних організацій (третього сектору).

Серед моделей інтеграції бізнес- і урядових структур можна виділити такі, які забезпечують становлення режиму консультацій у таких формах:

- корпоративно-бюрократична – передбачає такий характер взаємодії держави та бізнесу, за якого зберігається монополія уряду на ініціативу та компетенцію, в діях уряду існує репрезентація інтересів тієї частини бізнесу, що представлена потужними корпораціями, які мають розгалужені політичні зв'язки;
- державно-приватне партнерство (public-private partnership, PPP) – передбачає: збільшення компетенції та автономії бізнесу; залучення бізнес-структур до підготовки рішень з питань державної політики; делегування повноважень від держави до бізнесу.

Основною проблемою побудови взаємодій на основі діалогу є необхідність формалізації відносин між першим та другим секторами.

З боку владних структур основною перепоною в цих процесах є нестача необхідних ресурсів для формалізації відносин. Так, заявляючи про загальні правила, потрібно знаходити ресурси для їх надання. Тому відносини часто обмежуються практикою разових преференцій, переважно бюрократичного характеру. Серйозною перепоною для “три за формальними правилами” є те, що саме вони ускладнюють рух тіньових потоків між владою та бізнесом. Щодо вітчизняною практики взаємодій, то потрібно визнати, що на сьогодні великий бізнес отримує набагато більше преференцій від міжособистісних комунікацій, ніж від публічної політики. Варто акцентувати на тому, що інституалізація відносин бізнесу та держави не може бути самостійним процесом публічної політики. Також потрібно звернути увагу на особливе місце в процесах таких взаємодій неформальних правил (публічні і персональні відносини). Їх особливістю є те, що вони здатні забезпечити оперативну мобілізацію ресурсів у потрібному напрямі, але вони повністю залежать від ступеня консолідації еліти.

Третій сектор є незалежним, недержавним, некомерційним та базується на громадських ініціативах переважно у невиробничій соціальній сфері (освіта, наука, охорона здоров'я, соціальний захист, екологія тощо). Діяльність НКО спрямована на формування взаємовідносин на основі цінностей демократії та встановлення партнерських відносин між НКО, державою та бізнесом. Для третього сектору є найбільш необхідною міжсекторальна взаємодія. Формування публічної сфери на основі міжсекторальної взаємодії є механізмом оптимізації взаємодій держави та громадянського суспільства, а також способом використання громадських ініціатив у розробці й реалізації державної політики. Необхідність інституалізації відносин третього сектору та держави є умовою ефективною публічної політики, оскільки новий характер соціальної комунікації визначає новий зміст публічної сфери. “Біла книга з питань державного управління в Європі”, прийнята Єврокомісією 25 липня 2001 р., основний акцент у питаннях державного управління робить саме на необхідності інституалізації міжсекторальних взаємодій.

Особливістю публічної політики є те, що її інституалізація (формування інститутів субсидіарності, зворотного зв'язку, безпосередньої участі тощо) актуалізує її процеси передусім на місцевому та регіональному рівнях. Так, публічна політика розуміється як діяльність органів влади, спрямована на задоволення публічних потреб у поєднанні з громадською участю – участю громадян та їх об'єднань у процесі підготовки, прийняття і контролю за виконанням владних рішень. Співуправління як процес публічної політики об'єднує питання, що стосуються держав-

ного управління, місцевого самоуправління, розвитку громадянського суспільства, соціального партнерства та концентруються на розв'язанні проблем ефективності форм участі громадян і організацій у вирішенні значимих питань територіального розвитку. Включення інституційних утворень, а через них і громадянина до процесу прийняття владних рішень є необхідною умовою підвищення ефективності управління. Інституалізація громадянського суспільства в сучасній політичній науці є дискусійною. Багато дослідників відстоюють позицію, що громадянське суспільство не є політичним і, відповідно, недоречно виокремлювати в ньому політичні інститути. Разом з тим незаперечним є факт, що організації різного роду діяльності (як комерційні, так і некомерційні) формують інституційні структури громадянського суспільства, які в теорії публічної політики означені як другий (бізнес) та третій (НКО) сектори. Їх інституалізація є свідченням того, що вони репрезентують певні інтереси та спроможні за відповідного нормативно-правового середовища брати участь у процесі прийняття політичних рішень і належним чином виконувати політичні функції. До таких інституційних структур передусім відносимо:

- економічні інститути, що представляють інтереси підприємців та найманих працівників (торгово-промислові палати, союзи підприємців, асоціації роботодавців, профспілки, фонди підтримки малого бізнесу тощо);
- громадянські інститути, що залучаються до політичних процесів (НКО, правозахисні організації тощо);
- соціальні інститути (територіальні співтовариства, кондомініуми, благодійні організації тощо);
- соціокультурні інститути (релігійні об'єднання, національно-культурні організації тощо).

Реалізація співуправління як процесу публічної політики на регіональному та місцевому рівнях зумовлюється впровадженням механізму субсидіарності та його інституалізацією. Реалізація принципу субсидіарності в унітарних державах має свої труднощі, додатково потребує децентралізації та виведення органів місцевого самоврядування із системи органів державної влади.

Практика взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства дає підстави виокремити такі рівні співуправління:

- громадський інтерес – рівень уваги, яку громадяни зосереджують на вирішенні тих чи інших питань територіальної громади. Цей рівень є найбільш примітивним і до певної міри умовним, але саме він становить передумову для поглиблення взаємодії;

- громадська участь – це рівень, який характеризується ситуативною участю громадян. Основним мотивом участі є особистий інтерес;
- громадська діяльність – рівень, для якого характерною є наявність стійкої форми участі громадян у вирішенні значимих питань. Така форма має організаційне оформлення та передбачає членство в організації;
- суспільний діалог – рівень, для якого є притаманними форми й механізми участі представників місцевих громад у прийнятті значимих для них рішень. До таких форм відносять громадські дорадчі та консультативні органи при органах влади, а також різні заходи за участю громадськості (громадські слухання за участю представників влади, форуми, експертизи, місцеві референдуми та плебісцити, залучення представників громадських організацій до роботи в органах влади);
- партнерство – є найбільш дієвою формою співуправління. Такий вид взаємодії передбачає не лише участь громадян у виробленні управлінських рішень, а й об'єднання ресурсів державної влади, бізнесу, громадянського суспільства.

Ефективність співуправління, що реалізується у формах співробітництва (суспільного діалогу та партнерства) з органами державної влади, багато в чому залежить від форми внутрішньої взаємодії та консолідації між громадськими організаціями. Серед таких механізмів виділяють створення коаліцій громадських організацій за основними сферами їх діяльності; створення координаційних рад; делегування права представляти інтереси громадськості найавторитетнішим і активним організаціям регіону.

Процеси публічної політики характеризуються достатньою неоднорідністю. Залежно від завдань, які переслідують суб'єкти публічної політики (вплив/тиск на суб'єктів прийняття рішень; здійснення контролю; вироблення рішень) можна виділити такі види процесів публічної політики.

Процеси, засновані на інститутах представництва та делегування – процес формування та реалізації державної політики за участю та під контролем громадськості. Інституційне середовище такого процесу створюється традиційними інститутами прямої і представницької демократії. Владні структури виступають у таких процесах основними акторами формування й вироблення політики, у той час як інші актори (різні форми об'єднань громадян) виконують лише консультаційно-дорадчі функції. Основними його формами є:

- організація слухань законопроектів;
- проведення круглих столів, форумів та консультування органів влади і політичних партій;

- проведення громадської експертизи;
- створення формальних структур представництва громадськості в структурах влади, які встановлюють процедури залучення недержавних об'єднань (НДО) до підготовки рішень та контролю за їх виконанням.

Особливістю таких процесів є значна роль у процесі вироблення рішень громадських організацій. Така традиційна форма процесу публічної політики є найбільш простою, контрольованою та розробленою, але при цьому потребує врахування таких моментів:

- достатньо високий ступінь особистих контактів з владними структурами. Це призводить не стільки до залучення громадських організацій до процесу вироблення рішень, скільки до інкорпорації їх у бюрократичні структури і використання в легітимації вже прийнятих;

- як правило, рейтингові правила відбору суб'єктів, які безпосередньо залучаються до підготовки політичних рішень, що дає реальні можливості бути долученими лише так званим парасольковим організаціям;

- відсутність узгоджених стандартів для громадської участі як на місцевому, так і національному рівнях;

- можливість заміщення функцій НКО як експертів та партнерів функціями лобіювання інтересів;

- відсутність чи обмеженість ресурсів (матеріальних та людських) для участі в обговоренні проектів із владою;

- технічна та фінансова неможливість проведення власної експертизи прийнятого органами влади рішення;

- НКО, як правило, залучаються до обговорення на етапі обговорення проекту рішення, а не його підготовки.

Варто також відзначити, що політична складова в управлінні таким процесом набагато переважає технічну. Тому результативність такого процесу публічної політики буде визначатися передусім через ступінь демократичності організаційної процедури та міру її дотримання. Критеріями ефективності демократичного процесу публічної політики стають параметри, дотримуватися яких у реальності надзвичайно складно:

- переважання професіоналізму над політичною доцільністю;

- забезпечення незалежного від політико-економічного істеблшменту механізму прийняття політичних рішень.

Інтерактивний (діалоговий) процес – процес, спрямований на забезпечення розв'язання суспільно значимих проблем конкретної сфери політики (соціальної, гуманітарної, транспортної, екологічної тощо) через реалізацію конкретних проектів. Цей вид процесу за своєю структурою є найскладнішим. Коло суб'єктів такого процесу набагато ширше,

ніж те, яке безпосередньо зацікавлене у вирішенні конкретної проблеми чи в реалізації такого проекту. Тому основні труднощі в організації такого процесу зосереджуються навколо розподілу ролей його суб'єктів та вироблення загальної процедури взаємодії. Варто зазначити, що процедура такого процесу кардинально відрізняється від процедури громадських слухань та дає можливість прийняття більш об'єктивних рішень. Незважаючи на те, що політична складова управління інтерактивним процесом є достатньо високою, саме особливості процедури та чіткий розподіл ролей між його суб'єктами забезпечують прийняття консенсусних рішень. Означений вид процесу публічної політики є досить актуальним і популярним та найбільш повно репрезентує демократію участі.

Як правило, в інтерактивному процесі публічної політики задіяні такі суб'єкти:

- представники адміністративних структур (відповідних галузевих відомств). Їх завданням у процесі є підтримка технічного управління процесом у цілому та виконання наглядових функцій;
- представники консорціумів (об'єднують усі групи акторів (громадяни, НКО, бізнес-організації, асоціації тощо), які зацікавлені в тому чи іншому способі вирішення проблеми) та експертів, які є носіями експертних знань і представляють різні зацікавлені групи учасників, надаючи їм ті чи інші професійні консультації. Їх завданням є здійснення політичного управління через обов'язковість прийняття рішень на кожному з етапів реалізації проекту;
- групи, які виконують функції публічних ретрансляторів та надають можливість громадськості спостерігати за процесом;
- групи, які здійснюють фінансове забезпечення проекту;
- групи з вивчення інноваційності рішень;
- консультативні групи. Їх завданням є розробка остаточних рекомендацій з прийняття рішень.

Суб'єктам публічної політики в структурі процесу відводяться позиції відповідно до виконуваних ними ролей. Такий підхід дає можливість досягти максимальної організованості процесу та його керованості.

Процес мережевої взаємодії – процес формування співробітництва урядових структур, бізнес-структур та некомерційних об'єднань через перерозподіл традиційних функцій уряду з метою надання більш якісних послуг громадськості.

Особливі цілі та завдання, які переслідуються в організації такого процесу, надають йому специфічного характеру. Політичний характер в управлінні таким процесом порівняно з демократичним та

інтерактивним є найменш вираженим, водночас він є найбільш складним. Процесу мережевої взаємодії притаманні такі особливості, як:

- потреба у формуванні нової інституційної системи, яка відображала б деконцентрацію та децентралізацію влади, що розподіляється від національного, субнаціонального (регіонального, місцевого) до численних груп приватного сектору економіки, некомерційних об'єднань, громадянського суспільства та безпосередньо до громадян;
- інтерактивність – поділ влади між усіма учасниками діалогу (інтерлокураторами);
- збільшенням автономії пропорційно до зростання відповідальності взаємодіючих суб'єктів.

Різні види процесу публічної політики зумовлюють різні процедури вироблення та прийняття рішень. За інтерактивного процесу та процесу мережевої взаємодії формується складна природа процедури прийняття рішень, унаслідок якого постає потреба вирішення таких проблем:

- влади і контролю. Акцентування на співробітництві та розподілі управління до певної міри робить латентною проблему влади і боротьби за неї, але не ліквідує її;
- відповідальності. Специфікою розподілу відповідальності є те, що всі суб'єкти публічної політики несуть відповідальність не перед урядовими структурами чи джерелами фінансування, а перед громадськістю та один перед одним;
- узгодження спільних цілей співробітництва з локальними інтересами суб'єктів;
- побудова довіри між учасниками.

Те, що урядові структури здатні поступитися власною автономією та авторитетом підтверджує як складність існуючої ситуації, так і те, що вони мають свої інтереси в публічній політиці:

- гарантуючи можливість участі в обговоренні та впливі на прийняття рішень, держава забезпечує стабільність у суспільстві;
- створюючи різні канали, які забезпечують участь громадськості у публічних обговореннях суспільно значимих проблем, уряд отримує експертну оцінку своєї політики;
- використовуючи зв'язки НДО з міжнародними мережами неурядових організацій, держава може забезпечувати якість своїх політичних рішень і їх відповідність міжнародним стандартам.

Інтерактивний та процес мережевої взаємодії репрезентують нові форми демократії участі, що якісно відрізняються від представницької моделі демократії. Компаративний аналіз цих форм, проведений американським дослідником Шелчером, дав можливість виокремити чотири основних критерії співвідношення між відповідними моделями управління:

- несумісність. Рішення, вироблені в результаті інтерактивної політики, підривають традиційні основи легітимності рішень, сформованих урядовими структурами;
- доповнення. Інтерактивна політика дає змогу доповнювати існуючі демократичні механізми новими формами зв'язків із суспільством;
- перехідність. Зростає важливість нових способів формування політики як методу для прийняття рішень, на відміну від класичного способу прийняття рішень представницькими органами;
- інструментальність. Нові форми публічної політики, що запроваджуються урядами, переслідують цілі не лише підвищення якості управління, а й збільшення функціональності представницької демократії через збільшення повноважень керівного потенціалу. Нові типи відносин між урядовими структурами, громадським сектором і громадянами характеризують не лише реалізацію програми з надання послуг, а й спрямовані на встановлення нового соціального порядку, формування нових політичних інститутів.

Глава 3.4. Процеси прийняття політико-управлінських рішень

Тенденції у процесах публічної політики, які мають місце в демократичній практиці розвинутих країн, дають підстави вказати на нові способи формування державної політики та методи прийняття рішень. Зміна соціально-економічної ситуації в країнах розвинутої демократії, яка характеризувалася зустрічними процесами підвищення вимог до урядових структур, відповідно їх перевантаженням, нездатністю адекватно відповідати на суспільні запити, призвела до того, що уряди втратили спроможність реалізовувати політику, що спонукало їх до пошуку нових ресурсів, способів підвищення ефективності управління.

Традиційно до основних критеріїв ефективності управління відносять:

- ступінь досягнення цілей;
- системну стабільність.

Відповідно високий ступінь досягнення цілей зумовлюють такі детермінанти:

- ступінь відповідності політичним запитам у суспільстві;
- ступінь громадської підтримки;
- здатність адміністративного апарату використовувати організаційні ресурси.

Проблемність організації управління зумовила необхідність впровадження якісно нових форм реалізації державної політики. Нова

стратегія економічного зростання в країнах розвинених демократій спрямована на впровадження нових горизонтальних способів формування політики через залучення громадськості до вироблення політики та процесу прийняття управлінських рішень.

Досвід Канади, Великобританії, Нідерландів, Нової Зеландії, Австралії засвідчує те, що саме потреба пошуку нових способів підвищення ефективності управління через цілеспрямоване заохочення та стимулювання участі зацікавлених сторін до прийняття рішень спровокувала появу якісно нових процесів публічної політики. До суб'єктів процесу прийняття владних рішень у публічній політиці відносимо владні структури, бізнес, НКО. Особливе місце займають ЗМІ, науково-експертні товариства, які найчастіше виконують медіаторські функції. Ефективність публічної політики як процесу прийняття рішень визначається ступенем ефективності взаємодії суб'єктів та параметрами, які на це впливають. Так, не останню роль будуть відігравати навички прийняття рішень, якими володіють актори, особливо це стосується НКО. Вказуючи на їх особливу роль у публічній політиці, слід звернути увагу на те, що процес прийняття владного рішення потребуватиме від них наявності таких умінь, як:

- проводити аналіз державної політики;
- організувати діалог між владою і громадськістю на національному і місцевому рівнях;
- організувати співробітництво між органами влади та зовнішніми експертами;
- працювати в мережі;
- організувати роботу в проектах;
- розробляти стратегії та втілювати програми.

Важливим є визначення стадій процесу публічної політики (процесу підготовки, прийняття та реалізації владних рішень) та встановлення можливостей, доцільності й ефективності участі акторів публічної політики на тих чи інших стадіях процесу. Класична схема включає шість стадій замкненого циклу прийняття владних рішень:

- виявлення проблеми;
- пошук її вирішення;
- обговорення рішень та їх лобіювання;
- прийняття рішення;
- виконання рішення;
- контроль, моніторинг.

Право прийняття владного рішення перебуває виключно в компетенції відповідних владних структур, це єдина стадія процесу, де буде діяти лише один актор. На інших стадіях роль суб'єктів публічної

політики варіюється залежно від доцільності їх залучення та отримання позитивного ефекту від їх взаємодії з владними структурами. Так, на етапі пошуку рішень роль основних акторів будуть виконувати експерти, у той час як “бізнес” як суб’єкт публічної політики проявляє себе на стадії лобіювання. Варто відзначити, що процес публічної політики передбачає розподіл контролюючих функцій та відповідальності між усіма суб’єктами, залученими до прийняття владних рішень.

Однією з моделей процесу прийняття рішень є комунікативно-кооперативна модель процесу публічної політики, яка ґрунтується на тому, що громадяни повинні мати можливість брати участь у прийнятті рішень, які мають до них безпосереднє відношення. Конкретний механізм побудови комунікативно-кооперативної моделі повинен враховувати особливості конкретного соціокультурного і політичного середовища та забезпечувати залучення громадськості, професійних товариств, бізнес-структур до прийняття політичних та управлінських рішень. Основним завданням такої комунікації є виокремлення ключових та значимих для регіону тем та конфліктних полів, на основі яких здійснюватиметься формулювання й постановка управлінської проблеми. Учасники комунікації мають визначитися відносно проблемної ситуації, можливого набору позицій та тієї чи іншої моделі розвитку.

Варто підкреслити, що особливістю “комунікативно-кооперативної моделі” є усвідомлення її суб’єктами того, що реалізація власних цілей можлива лише завдяки консолідації спільних зусиль. Кожний з учасників повинен зробити свій внесок (кадровий, фінансовий, матеріально-технічний, інфраструктурний, політичний тощо) у загальний процес. При цьому способи використання ресурсів повинні забезпечувати так званий мультиплікативний ефект – ресурсні затрати, спрямовані в конкретному напрямі, повинні забезпечувати не лише просування до мети, а й створювати нові ресурси.

Наприкінці 90-х років ХХ ст. нові форми публічної політики набувають особливого поширення та засвідчують наявність нових способів збільшення можливостей громадян впливати на прийняття рішень через нові способи участі в політичних процесах (Інтернет, громадські кондомініуми). Нові механізми публічної політики також засвідчують можливість вирішення проблеми співвідношення управління і політики, демонструють відхід від домінування технократичних засад в управлінні, привнесених теорією політичного менеджменту, та зумовлюють визнання реальності перетинання сфер державного управління й політики, яке часто ігнорувалося, а то й заперечувалося західними науковцями. Наявність демократії в управлінні визначається тим, наскільки в публічній політиці збережені формальні демократичні процедури.

1. Визнання наявності спільних цілей:
 - досягнення співробітництва у прийнятті рішень;
 - домагання від уряду визнання тих фактів і явищ, які мають суттєве суспільне значення;
 - координування взаємодій усіх державних структур із громадським сектором;
 - створення дієвого громадянського суспільства через формування механізму залучення громадян до прийняття політичних рішень.
2. Прийняття загальних цінностей:
 - рівності можливостей для всіх членів суспільства;
 - рівність прав та наявність механізму їх захисту;
 - партнерство як основний механізм, що поєднує державний, приватний і громадський сектори.

Важливим є також створення нормативно-правової основи, яка б формувала механізм регулювання процесу публічної політики, оскільки проблеми регулювання, як правило, пов'язані з:

- недостатністю регулювання, яке спричиняється невизначеністю правових рамок взаємодії;
- надлишком регулювання, що є відображенням неузгодження принципів права на місцевому та національному рівнях;
- наявністю законів, які наділяють державу надмірними контролюючими функціями;
- недостатністю фінансових ресурсів в окремих суб'єктах та обмеженою підтримкою їх зі сторони держави.

Питання для самоконтролю

1. У чому відмінність соціологічного, нормативно-юридичного та неоінституційного підходів до розуміння публічної політики?
2. У яких формах реалізується політичне волевиявлення громадян?
3. Визначте інституційну основу взаємодії вітчизняних суб'єктів публічної політики.
4. Охарактеризуйте структуру інститутів публічної політики.
5. Опишіть інституційний ландшафт публічної політики в Україні.
6. У чому особливості вітчизняних процесів інституалізації публічної політики?
7. Охарактеризуйте вітчизняні процеси публічної політики.
8. Які інституційні форми співробітництва є найбільш ефективними в реалізації демократичних засад управління?
9. Розкрийте механізми встановлення “правил гри” в публічній політиці.

10. Назвіть форми, рівні та етапи формування процесів публічної політики.

11. Охарактеризуйте вітчизняні процеси взаємодії урядових структур та НКО.

Список використаних джерел

1. Европейская политика и практика в области сотрудничества между государством и НПО : сб. материалов. – Киев : ТОВ ІКЦ “Леста”, 2008. – 18 с.

2. *Зеленько Г. І.* Політична “матриця” громадянського суспільства: Досвід країн Вишеградської групи та України / Г. І. Зеленько. – Київ : Знання України, 2007. – 336 с.

3. Конституція України. Із змінами, внесеними законами України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV, від 1 лют. 2011 р. № 2952-VI, від 19 верес. 2013 р. № 586-VIII, від 21 листоп. 2014 р. № 742-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.president.gov.ua

4. *Кирдина С. Г.* X и Y экономики. Институциональный анализ / С. Г. Кирдина. – М. : Наука, 2004. – С. 30–35.

5. Новый общественно-политический словарь : пер. с фр. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2008. – 548 с.

6. *Норгаард О.* Економічні інституції та демократична реформа. Порівняльний аналіз посткомуністичних країн / О. Норгаард ; пер. з англ. М. Козуба. – Київ : Ніка Центр, 2007. – 424 с.

7. *Норт Д.* Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Д. Норт ; пер. з англ. І. Дзюб. – Київ : Основи, 2000. – 198 с.

8. *Нуреев Р. М.* Очерки по истории институционализма / Р. М. Нуреев. – Ростов н/Д : Изд-во “Содействие – XXI век” ; Гуманитар. перспективы, 2010. – 415 с.

9. *Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп : пер. с англ. / М. Олсон. – М. : ФЭИ, 1995. – 174 с.

10. *Панов П. В.* Институты идентичности практики: теоретическая модель политического порядка / П. В. Панов. – М. : РОССПЭН, 2011. – 230 с.

11. Політичні інститути та процеси публічної політики : метод. рек. до практ. та семінар. занять / уклад. : С. О. Телешун, С. В. Ситник. – Київ : НАДУ, 2009. – 36 с.

12. Про асоціації органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/0/21714>

13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=996-2010-%EF>

14. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97...>

15. *Рейф А.* Институты и путь к современной экономике “Уроки средневековой торговли” / Авнер Грейф ; пер. с англ. И. Кушнаревой. – М. : Изд. Дом Высш. шк. экономики, 2013. – 536 с.

16. Экономическая социология: Новые подходы к институциональному и сетевому анализу / сост. и науч. ред. В. В. Радаев. – М. : РОС-СПЭН, 2002. – 280 с.

17. Institutional Work Actors and Agency in Institutional Studies of Organizations / Edited by Thomas B. Lawrence Roy Suddaby, Bernard Leca. – Cambridge University Press, 2009. – 320 p.

18. *Marsh D.* Comparing Policy Networks. – Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1998. – 226 p.

19. Marsh, David and Rhodes, Roderick. Policy Networks in British Government. – Oxford : Clarendon Press, 1992.

20. Polterovich, Victor: Institutional Traps and Economic Reforms // Economics and Mathematical Methods , Vol. 35, No. 2 (1999): pp. 1–37.

21. *Truman D. B.* The Governmental Process. – New York : Alfred A. Knopf, 1964. – XV – 145 p.

22. *Veblen T.* The Theory of the Leisure Class. – Oxford University Press, 2009. – 262 p.

РОЗДІЛ 4. ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА АНАЛІЗУ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Глава 4.1. Концептуальні підходи до означення поняття “публічна політика”

Глава 4.2. Теоретико-фундаментальний та прикладний виміри аналізу публічної політики

Глава 4.3. Аналіз процесу прийняття рішень

Глава 4.4. Методи збирання інформації та оцінювання програм публічної політики

Після опанування розділу слухач зможе:

- володіти методологією наукового та прикладного аналізу процесів публічної політики;
- аналізувати інформацію, необхідну для прийняття рішень;
- проводити аналіз публічної політики та отримувати аналітичний продукт;
- використовувати методологію оцінки програм суб'єктів публічної політики;
- застосовувати отримані знання в різних видах діяльності, пов'язаних із публічною політикою, зокрема в діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування;
- обирати той чи інший спосіб розв'язання ситуаційних проблем, які виникають у політичному середовищі.

Глава 4.1. Концептуальні підходи до означення поняття “публічна політика”

Поняття “публічне управління” (“public administration”), “публічна політика” (“public policy”), “публічна служба” (“public service”) у вітчизняній управлінській практиці часто ототожнюються відповідно з поняттями “державне управління”, “державна політика” та “державна служба”. Такі підходи дещо нівелюють сучасні стандарти вироблення політики держави. Подальша інтеграція в європейський простір актуалізує необхідність засвоєння новітніх підходів до публічного управління та публічної політики.

Управління публічними справами, вироблення публічної політики є невід'ємними складовими функціональних компетентностей публічних службовців. “Публічні справи” (“public affairs”), “публічна служба” (“public service”), “публічна політика” (“public policy”), “публічне управління” (“public administration”) – поняття, які сьогодні активно

впроваджуються в науковий дискурс з метою надати європейськості вітчизняній управлінській системі та практиці вироблення політики. Проте “публічність”, яка активно починає витісняти прикметник “державний”, набуває найрізноманітнішого тлумачення серед науковців. Маємо визнати, що багато англomовних термінів, які вживаються наразі в українській мові, пройшли свій шлях через їх російський переклад. Специфіка розвитку російського суспільства не могла не позначитись на змістові, який вкладався у термінологію, яку використовують суспільствознавчі науки. Термін “public” є одним із тих, з яким відбулися найбільші метаморфози. Так, російський дослідник О.Хархордін зазначає, що багато стійких зворотів, які ввійшли до російської мови і які мають складовою прикметник “суспільний”, просто перекладали латинські фрази, які використовували “publicus”, чи французькі і англійські фрази, що використовують “publique” і “public”... Публічність передається терміном “суспільство” чи “суспільний”. При перекладі зв’язок цих термінів із публічністю втрапився, а із “суспільством” не зовсім знайшовся. Автор зазначає, що відбулася втрата з первинними контекстами дії, коли феномени типу “publicus”, “public”, “publique” передавались як “суспільні”, а не “публічні” [17, с. 490–491].

Означення змісту “публічності” є надзвичайно важливим, оскільки в управлінській практиці – це конкретні механізми, які забезпечують реалізацію закладеного в систему управління смислу.

Пошуки найбільш точного відтворення змісту поняття “публічна політика” розпочалися тоді, коли з’явилися перші переклади сучасної англomовної літератури з публічного управління на українську та російську мови. Якщо в перекладі терміна “public administration” науковці доходили згоди, то термін “public policy” став справжнім “наріжним каменем спотикання” на шляху наукових досліджень політологів, соціологів, фахівців із державного управління, викликаючи дискусії стосовно його перекладу як “державної” чи “публічної” політики. Так, Н.Данілов, О.Гуров, Н.Жидков, за редакцією яких вийшла збірка перекладів англomовних класичних та сучасних текстів з публічної політики, – зазначають, що термін “публічна політика” сам по собі є достатньо спірним. Складність перекладу полягає в пошуку поняття, яке б відображало суть концепції. Серед варіантів перекладу терміна трапляються різноманітні поняття “відкрита”, “суспільна політика”, “публічно-державна”, навіть “соціальна” [23, с. 6]. У такій ситуації ціннісно-цільове спрямування публічного управління допоможе розкрити зміст та механізм двох явищ – державної та публічної політик.

Під державною політикою слід розуміти сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни. Визначальним для державної політики є результат її реалізації, тобто кількісний вимір її цілей [7, с. 8].

Політична енциклопедія термін “публічна політика” (англ. public policy) визначає як: горизонтальна (на відміну від політики владної – вертикальної) складова політичного процесу, що безпосередньо впливає на формування і прийняття політичних рішень, забезпечує зв’язок між владними структурами і суспільством – економічними акторами, громадськими організаціями та рухами, експертами, цільовими громадськими групами [19, с. 571]. В Енциклопедії державного управління публічна політика (англ. public policy) визначається як: діяльність органів публічного врядування, спрямована на вирішення суспільних проблем; публічну політику як діяльність загалом визначають як ставлення органів влади до свого оточення. Публічну політику здійснюють органи публічного врядування, які уповноважені громадою здійснювати владні функції на основі закону і мають легітимні засоби добиватися виконання своїх рішень. До таких органів належать органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Громадські об’єднання і бізнес можуть впливати на публічну політику, але вони не уповноважені приймати рішення від імені громади і не несуть за них відповідальності. Публічна політика здійснюється як реакція на запити громадян чи виникнення якоїсь суспільної проблеми. Проблеми, на вирішення яких спрямовується публічна політика, мають насамперед публічне, а не приватне спрямування [9, с. 484–485].

Цих два інструментальних підходи до означення публічної політики засвідчують наявність політичної та управлінської складових у цьому процесі. Публічна політика є складним переплетінням політичних та управлінських процесів, у результаті яких відбувається прийняття політичних та управлінських рішень. Політична складова процесу прийняття рішень – це взаємодія політичних акторів, унаслідок якої схвалюється те чи інше рішення. Управлінська – це технічне, інформаційно-аналітичне, інтелектуальне забезпечення процесу. Схема вироблення публічної політики, яка вибудовується, починаючи з ідентифікації проблеми, формування публічного та інституційного порядків денних, обрання тієї чи іншої моделі рішення, формулювання альтернатив рішень, обрання рішення, реалізація, контроль за виконанням, це відображення того, як політика впливає на публічне управління (див. рис. 4.1).



Рис. 4.1. Складові процесу публічної політики

Політичний підхід до управління з'явився ще на початку 1970-х рр. та знайшов своє відображення в концепції “публічного політичного підходу” до управління (“public policy approach” to administration). Концепція розглядає, якою мірою кожна стадія в розробці і здійсненні політики впливає на її загальну форму. Природа процесу прийняття рішень починає визначати зміст публічного управління.

В енциклопедії з публічного управління та публічної політики Д.Шульца вказується, що публічна політика належить до процесу, за допомогою якого члени географічної області або політичної одиниці роблять вибір стосовно своїх областей та питань, що їх турбують. “Публічна” відображає переваги та дії груп людей, найчастіше через їх спільні голоси, які відображені в їх управлінських інститутах, і особливо їх уряду. “Політика” означає правила, керівництва стратегій, процесів, планів і дає змогу громадськості брати участь у вирішенні їх проблемних питань. Термін “публічна політика” використовується не тільки для опису цього процесу і його наслідків, а й для означення загального набору інструментів і механізмів, за допомогою яких ці рішення приймаються. Будь-то в наказовому порядку, законодавче голосування, адміністративне нормотворення, досягнення суспільної злагоди, або, за замовчуванням, способи вибору, зробленого в інтересах народу, – є важливим аспектом процесу публічної політики. Публічна політика відрізняється від публічного управління тим, що вона скерована на “громадські” проблеми, що потребують вирішення, у той час як публічне управління фокусується на процесі, через який вони вирішуються. Публічна політика зберігає державні адміністративні процеси як один з наборів ресурсів, доступних для вирішення проблем [32, с. 350–351].

Публічна політика (public policy) заснована на механізмах публічного узгодження інтересів заінтересованих сторін, політика органів публічного управління, яка спрямована на досягнення суспільно значимих цілей та вирішення суспільно важливих завдань. Визначальним для публічної політики є процес її вироблення, тобто ціннісний вимір її інтеракцій.

Сучасні підходи до розуміння суті такого явища, як “публічна політика” розкриваються в концепціях врядування: “Governance”, “New Public Governance”, “Good Governance”, у яких публічна політика виступає як ціль і водночас як результат публічного управління.

Означені вище моделі врядування (governance model) прийшли у середині 1980-х рр. на зміну поширеній на той час управлінській моделі нового публічного менеджменту (New Public Management model). Ці дві моделі різняться поглядами на роль держави в суспільстві. У моделі НПМ центральними є цінності, такі як результативність, ефективність та економічність, у моделі врядування – взаємодія та діалог між державою і суспільством (стейкхолдерами) є вирішальними [30, с. 177–178].

У Світовому raporті ООН 2005 р. стосовно розвитку публічного сектору вказується на трансформацію таких форм публічного управління, як “публічне адміністрування” та “публічний менеджмент”. Вимоги сьогодення спонукають до того, що сучасне управління повинно набувати ознак так званого “репосивного управління” (“responsive governance”). Термін “responsive governance” означає чутливе управління, здатне реагувати на інтереси різних груп та діяти, враховуючи їх інтереси (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Моделі публічного управління (Адаптовано за: *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance World Public Sector Report 2005 [33]*)

	Публічне адміністрування Public administration	Публічний менеджмент Public management	Чутливе управління (Responsive governance)
Відносини між громадянами та державою	послух	право	розширення прав і можливостей
Підзвітність вищих посадових осіб	політики	клієнти	громадяни та заінтересовані сторони
Керівні принципи	дотримання норм і правил	ефективність і результати	підзвітність, прозорість і участь
Критерії успіху	вихід	результат	процес
Ключовий атрибут	неупередженість	професіоналізм	чутливість

Департамент з економічних та соціальних питань ООН (UNDESA) запроваджує термін “зацікавлене управління” (“Engaged Governance”), який визначається як інституціональна композиція, що сприяє залученню громадян безпосередньо до процесу прийняття рішень держави, з тим щоб дати їм можливість впливати на державні політику і програми та, як наслідок, більш позитивно впливати на їх соціальне й економічне життя [28, с. 33].

Загальними ціннісними принципами урядування є:

1) процес прийняття рішень повинен мати не ізольований, а партнерський характер, орієнтуватися на залучення до обговорення та реалізації рішень усіх заінтересованих сторін, підвищення рівня довіри між учасниками, максимальне використання узгоджувальних процедур;

2) відповідальність за прийняті рішення повинна розподілятися між усіма учасниками взаємодії, як політиками, чиновниками, так і залученими недержавними учасниками;

3) цілі та завдання взаємодіючих учасників повинні бути скоординовані та інтегровані, тобто необхідно досягти не стільки спільного бачення і розуміння цілей та завдань, скільки їх сумісності та взаємодоповнюваності;

4) стратегічне управління повинно ґрунтуватися на командній роботі.

У моделях урядування (governance) відсутня пряма конотація урядування з державною політикою, оскільки змінюються підходи та ціннісні орієнтири у процесі її вироблення та здійснення. У сучасному світі організації громадянського суспільства, неурядові організації і приватний сектор відіграють не менш важливу роль у процесах розробки політики держави, ніж самі органи державної влади. Більш активна участь громадян, клієнтів, споживачів і населення стає рисою багатьох урядів і державних, і приватних організацій. Люди чекають можливості бути залученими і мати право голосу у справах уряду і в рішеннях організацій, які впливають на їхні інтереси. Активна участь громад і громадян у цих процесах, створення відповідних інституційних механізмів для забезпечення діалогу з громадами є ключем до ефективної політики [28, с. 33]. Результатом таких взаємодій є не державна, навіть не суспільна політика, а саме публічна. Вироблення загальноколективних цілей формується на перехресті дій владних інститутів, громадськості та груп інтересів, які в сукупності складають процес публічної політики. Через інституціональні механізми публічної політики забезпечується не стільки узгодження різнопланових інтересів, скільки їх пристосування, співіснування, чим і забезпечується взаємовигідне партнерство. Таким чином докорінно змінюється зміст загальноколективних цілей,

які постають уже не результатом артикуляції та агрегації загального суспільного інтересу, а є наслідком інтеракцій держави та недержавних акторів.

Ціннісні орієнтири публічної політики:

- мережі;
- інтеракції;
- взаємодія;
- колективні дії;
- взаємовідповідальність;
- взаємодоповненість публічного та приватного секторів;
- відкритість;
- підзаконність;
- партнерство;
- діалог;
- керованість;
- довіра;
- зорієнтованість на консенсус.

У контексті публічного управління публічна політика є політикою, що задовольняє суспільні очікування. Розглядаючи “державну політику” та “публічну політику” як визначальні чинники ціннісно-цільового спрямування публічного управління, важливо брати до уваги якісні характеристики держави як форми організації суспільства, її питому вагу у суспільних процесах, співвідношення та характер взаємодії з громадянським суспільством, здатність конкретної політичної системи реагувати на запити суспільства, особливості взаємодії органів державної влади з суспільством.

Публічна сфера набуває значимості як платформа взаємодій та вироблення суспільних інтересів, формулювання суспільних цілей та завдань. Державна політика перестає бути “державною” як такою і набуває ознак публічності в тому розумінні, що держава визнається актором, який діє та вибудовує свою політику та здійснює управління в публічній сфері. Публічність передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Публічність інтересу означає, що його суб’єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відображають базові потреби людей і в багатьох випадках зумовлюються необхідністю соціального розвитку. Публічність політики має місце тоді, коли вона спрямована на досягнення суспільних цілей та забезпечення суспільних інтересів.

У стабільності розвитку та процвітанні таких європейських країн, як Нідерланди, Великобританія, Франція та Німеччина, саме публічна

сфера, а не громадянське суспільство, відіграла вирішальну роль. Сформованість громадянського суспільства ще не означає обов'язкове формування публічної сфери. Просування інтересів самоорганізованих автономних груп, які й представляють громадянське суспільство, є необхідною, але не достатньою умовою формування публічної сфери. Вона формується тоді, коли створюються умови публічного дискурсу.

Механізми публічної політики – це ті механізми, які забезпечують можливості представлення та узгодження позицій заінтересованих сторін у прийнятті політичного, політико-управлінського рішення. Для вироблення програм публічної політики важливим є:

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

За певних політичних режимів держава може блокувати та “відмовлятися” від санкціонування певних суспільних інтересів і вони ніколи не набувають статусу публічного інтересу. Завдання публічної політики – створити механізми виявлення і забезпечення суспільного інтересу.

Глава 4.2. Теоретико-фундаментальний та прикладний виміри аналізу публічної політики

Аналіз публічної політики – це розроблена на основі обраної методології система процедур організаційно-технічного характеру, що спрямована на отримання науково обґрунтованої інформації щодо процесів вироблення програм політики. Процедура аналізу є певним набором способів та методів перетворення інформації. Інструменти, що використовуються в аналізі – від аналітичних стратегій до прийомів обробки даних, – допомагають вирішувати як теоретико-пізнавальні, так і практичні завдання.

Теоретико-фундаментальний вимір аналізу охоплює базові концептуальні дослідження публічної політики, її структуру та динаміку. Фундаментальною характеристикою аналізу публічної політики як наукового напрямку дослідження є прагнення до розуміння та пояснення політичної реальності. Як зазначає О.Ахременко, теоретичний та прикладний рівні різняться глибиною, ступенем узагальнення, масштабом, актуальністю пояснювальних моделей. Але у будь-якому

разі вирішення навіть найбільш “приземлено-практичного” завдання, конкретної проблеми аналізу неможливе без розуміння логіки процесів, факторів, що впливають на їх розвиток [2, с. 13]. Аналіз публічної політики, як зазначав В.Данн, є багаторівневою дисципліною, орієнтованою на вирішення як пізнавальних, так і теоретичних завдань публічного управління. Її рівні тісно пов’язані між собою передусім спільністю методологічних підходів та методичного інструментарію. Наука і практика в аналізі публічної політики мають безліч точок взаємопроникнення і співрозвитку. Природа взаємовідносин між теорією та практикою полягає в тому, що, з одного боку, теорія спрямовує дослідження (дедуктивний підхід), а з другого вона є результатом дослідження (індуктивний підхід). Е.Гаммесон відзначав, що, опираючись на фрагменти теорії, консультант робить свій внесок у практику, у той час як учений робить свій внесок у теорію, використовуючи при цьому урок, отриманий із практики. Цінність як консультантів, так і науковців визначається їх здатністю переконати управлінця в тому, що їх висновки та результати є релевантні та корисні.

Основні проблеми теоретичного аналізу пов’язані з тим, що публічна політика має глобальний функціональний діапазон, відповідно значно розширюється сам предмет аналізу. Так, у попередніх розділах поняття “публічна політика” використовувалося у різних ракурсах:

- як інститут, що задає певні “правила гри” у взаємодії політичних та неполітичних акторів з приводу розробки й реалізації державної політики;
- як механізм виявлення та реалізації суспільно значущих цілей;
- як процес вироблення програм політики, у тому числі і політики держави;
- як транспарентний процес прийняття владно-політичних рішень;
- як програма розвитку суспільства;
- як соціальний феномен.

Така доволі нелегка ситуація демонструє відсутність чіткого розуміння змісту, предмета та завдань публічної політики. Існування значної кількості наукових розвідок, концепцій, підходів до розуміння публічної політики, відсутність усталеного трактування терміна “публічна політика” в науковій практиці дає підстави стверджувати, що сама теорія публічної політики перебуває на етапі становлення та потребує ґрунтовних науково-теоретичних розробок. Попри різні підходи до розуміння, усе одно чітко прослідковується те, що предметне поле публічної політики завжди розглядається у зрізах політики та управління. Публічна політика і управління можуть розглядатися як

два взаємопов'язаних процеси, що мають казуальний зв'язок, а також як частини єдиного цілого процесу вироблення, формування й реалізації програм політики державних і недержавних суб'єктів.

Іншою проблемою є встановлення концептуальних та методологічних підходів до процесу аналізу публічної політики. Співвідношення аналізу публічної політики та політичного аналізу – питання, яке залишається відкритим. Ще у 20-х рр. ХХ ст. Дж. Дью застерігав, що будь-який вимір політики, як і проект дій, завжди є результатом аналізу, робочою гіпотезою, а не програмою, яку неможливо спростувати та потрібно чітко виконувати. На початку 70-х рр. ХХ ст. Х.Гекло назвав “політичний аналіз” “новим віянням моди”, пов'язаним із популяризацією “public policy”. При цьому він відзначав, що дослідження набули оригінальності, оскільки вийшли за межі вивчення урядових дій. Наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. питання, чим є політичний аналіз по відношенню до публічної політики, актуалізується та стає предметом наукових дискусій. Особливо це стає помітним із становленням російської школи політичного аналізу. Так, російський дослідник К.Сімонов, окреслюючи предмет політичного аналізу, опираючись на науковий доробок західних дослідників Л.Пала, Ч.Ліндблома, Дж.Мангейма, Р.Річі, вказує на те, що різне тлумачення зумовлюється не лише різним окресленням предмета дослідження, а й лінгвістичними особливостями англійської мови. Так, термін “політичний аналіз” англійською мовою може перекладатися і як “public policy analysis” (найчастіше розуміється прикладний політичний аналіз), і як “political analysis” (найчастіше розуміється теоретичний політичний аналіз). А.Ахременко дає таке тлумачення – слово “politics” окреслює власне політичну сферу, сукупність відносин між індивідами та групами з приводу розподілу влади в суспільстві. Слово “policy” означає політичний курс, свідомо обрану стратегію, спрямовану на вирішення певної проблеми з допомогою використання владних ресурсів. Трапляється також термін “public policy” із значенням сфери політичного управління, підконтрольної суспільству. Відповідно виокремлюються терміни “political analysis” (аналіз політичної сфери як такої) і “policy analysis”, чи “public policy analysis” (аналіз політичної дії, певного політичного курсу). Перший більше відображає теоретичний рівень політичного аналізу, інший – прикладний рівень [2, с. 12]. Французький дослідник П.Дюран вважає, що аналіз публічних політик завжди виступає в політично заангажованій формі, адже практично відразу інституалізувався як управлінська практика, усе далі віддаляючись від фундаментальної науки [15, с. 321].

Реалії сучасної науки, і це особливо стосується американських досліджень, де прагматизм та раціоналізм має місце в усіх соціогуманітарних сферах, доводять, що насправді теорія та практика не є ізольованими. Щоб розібратися у питанні, що являє собою аналіз публічної політики, згадаймо достатньо виважену позицію Г.Лассвела, який, намагаючись зупинити дискусії навколо політичної теорії і практики, зауважив, що завжди існує різниця між знанням, яке перебуває поза політичним процесом, і знанням, яке спрямоване на цей процес, окресливши відповідно описову та прогностично-прикладну функції аналізу. У такому разі прикладний аналіз публічної політики – це система процедур, що спрямовує знання на опрацювання інформації в процесі вироблення політики. Предметом такого аналізу є проблема, що спонукає до публічної дії та вироблення програми політики. Описовий аналіз публічної політики – це система процедур збирання інформації та перетворення її у знання. Предметом є політичний процес як сукупність та розвиток політичних дій у цілому або ж виокремлена конкретна ситуація, що пов'язана з політичною дією. Теоретико-фундаментальний вимір аналізу – це перевірка знання, яке утворилося в результаті опрацювання інформації на істинність. Предметом такого аналізу є структура публічної політики. Таким чином окреслені види аналізу різняться об'єктом, предметом, цілями та завданнями.

Завданням предметно-практичного аналізу публічної політики є:

- виявлення основних політичних і соціальних акторів;
- визначення стратегічних та поточних цілей, інтересів заінтересованих сторін;
- виявлення ресурсів (адміністративний, організаційний, інформаційний, фінансовий, масової підтримки з боку значної частини населення, партійний, кадровий, особистісний...);
- визначення способів, які вони використовують для досягнення своїх цілей;
- окреслення тактик, які ними використовуються.

Варто пам'ятати про те, що аналіз публічної політики має свої “проблемні зони”. Це, по-перше, складність визначення, прихованість цілей та непередбачуваність дій політичних сил. По-друге, наявність значної кількості інформації гуманітарного характеру, яка важко піддається аналізу. Тому обрання відповідної методології – системи принципів наукового дослідження, сукупності дослідницьких процедур зі збирання, первинного опрацювання та аналізу інформації – є запорукою успішного проведення аналізу.

Методологічне забезпечення аналізу складають:

- загальні принципи формування дослідницької стратегії, правила визначення проблеми, об'єкта і предмета, постановки цілей і завдань дослідження, операціоналізації понять та висування гіпотез;

- сукупність методів збирання інформації, її тестування відповідно до обраних критеріїв;
- кількісні (формалізовані) та якісні (змістові) методи аналізу даних;
- аналітичні стратегії, що формуються різними парадигмальними підходами до розуміння політики та політичної науки [2, с. 14].

Методи та техніки політичного аналізу є основними як для описового, так і прикладного аналізу публічної політики (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Політичний аналіз

Вид аналізу	Методики політичного аналізу
Описовий аналіз	<ul style="list-style-type: none"> • вертикальний (інституційний) тип загального аналізу політичної ситуації – передбачає детальне дослідження всієї політичної системи шляхом її розчленування на окремі інститути (уряд, парламент, фінансово-промислові групи) та наступним їх аналізом як окремих одиниць, а також у їх взаємодії; • горизонтальний (груповий) тип загального аналізу політичної ситуації – передбачає виокремлення з політичної системи неінституціалізованих об'єднань, політичних угруповань, які виступають як єдині актори; • фрагментарний аналіз політичної ситуації – на відміну від загального аналізу політичної ситуації, це аналіз її окремих частин (фрагментів). Фрагментарний ситуаційний аналіз передбачає дослідження ситуації, аналіз якої потрібний для вирішення конкретного, локального завдання
Прикладний аналіз	<ul style="list-style-type: none"> • проблемний ситуаційний аналіз – аналіз, який має безпосереднє відношення до вирішення встановленої проблеми, є першим етапом у виробленні оптимального рішення, спрямованого на її розв'язання; • діагностичний ситуаційний аналіз – аналіз, який проводиться за замовленням політичного актора з метою підвищення його обізнаності щодо дій, потенціалу інших акторів, з якими він вступив у взаємодію, та відповідно підвищення оптимізації власної діяльності. Діагностичний аналіз потрібно відрізняти від проблемного, оскільки його предметом є не сама проблема, а потенційність виникнення проблемних ситуацій

Під аналізом політичної ситуації розуміють поточний стан політичної системи, включаючи події, які впливають на процеси взаємодії між суб'єктами системи і викликають реакцію системи на певний період часу. Повний аналіз політичної ситуації повинен охоплювати взаємодії всіх політичних акторів. Для аналізу публічної політики є особливо цінними вертикальний та горизонтальний типи аналізу. Перший передбачає розгляд політичної системи та виокремлення окремих інститутів. Другий – зосереджується на вичленуванні з політичної системи неінституціалізованих акторів.

Описовий вид аналізу дає знання, яке потребує прикладний аналіз публічної політики.

Варто відзначити, що в американській практиці аналізу найчастіше під політичним аналізом розуміється лише проблемний ситуаційний аналіз. Таке вузьке розуміння політичного аналізу зменшує поле його застосування як методу аналізу публічної політики. На це звертав увагу Х.Гекло, зазначаючи, що “case study” часто використовуються поза будь-яким концептуальним та методологічним уточненням, а це, у свою чергу, нівелює вивчення окремих ситуацій як методу аналізу. Внаслідок цього відбувається крайнє дроблення поля дослідження. Французький дослідник П.Дюран вказав на те, що сучасний аналіз публічних політик найчастіше нагадує постійне примноженням “case study”, що надає аналізу кабінетного характеру, дає змогу скоріше побачити, ніж зрозуміти, а план роботи аналітика визначається не стільки логікою дослідження, скільки кон’юнктурою [15].

Зміщення акцентів в аналізі публічної політики з безпосередньо публічної політики на публічну діяльність робить актуальним дослідження самого політичного процесу. Процесуальний підхід до суспільно-політичних проблем як один із способів аналізу публічної політики дає можливість дослідити взаємодію акторів. Термін “процес” походить від латинського “processus”, що означає рух уперед, просування. Політичний процес відображає динаміку політичного життя, розвиток реально існуючих політичних явищ. Під процесом також розуміються будь-які зміни досліджуваного об’єкта протягом установленого періоду. М.Хілл відзначає, що політичний процес розвивається в результаті різних політичних дій, взаємодій політичних інституцій, прийняття та реалізації політичних рішень. Процесуальний підхід передбачає дослідження певного явища у його розвиткові та модифікаціях. Особливістю суспільно-політичних процесів є те, що їх природа зумовлена протиріччями, які виникають між різними соціальними групами, наділеними особливими корпоративними інтересами, які вони прагнуть реалізувати, вступаючи у взаємодію. Тобто особливістю політичного процесу є те, що він характеризується неоднорідністю становища соціальних суб’єктів, які прагнуть досягти рівноваги у взаємодії.

Завданням теоретико-фундаментального аналізу політичних процесів є виявлення внутрішніх механізмів, які не лише підтримують цю взаємодію, а й спонукають до подальшого розвитку. Предметом прикладного аналізу є зміни стану досліджуваного об’єкта та фактори, що їх зумовили. Так, у процесі зіткнення інтересів різних соціальних груп стають видимими факти домінування одних груп над іншими,

включаються механізми, які структурують взаємини в суспільстві та підтримують цілісність політичної системи. Однак особлива увага має приділятися прихованим рушійним силам. Так, у реальності причини поведінки політичних акторів можуть не збігатися з мотивами їхньої поведінки, а отже, будуть наявними приховані цілі, виявити які і буде завданням аналізу.

Процесуальний підхід до соціальних проблем є домінуючим у сучасній політичній науці. Аналіз процесу виходить із того, що сам процес припускає наявність структури та динаміки, які забезпечують йому розвиток. Структура процесу включає залучених до нього суб'єктів – як соціальних груп, так і політичних інститутів, умови, що створюються інституційним середовищем, тощо. Динаміка процесу визначається через масштаби змін, які відбуваються, їхньої тривалості та робочого ритму. Масштаб процесу припускає вимір ступеня залучення до нього акторів. Спрямованість процесу характеризується його вектором, який виражає орієнтацію процесу на результат. Інтенсивність процесу задається усвідомленням значення його результатів для акторів. Здатність оцінювати та контролювати процеси є найважливішою умовою стійкості політичної системи.

Результатом аналізу процесів публічної політики став так званий поетапний підхід (“stages approach”), який є як одним із концептів публічної діяльності, так і методом аналізу публічної політики. У принцип послідовних етапів закладено аналітичний графік у вигляді певного характеру публічної дії, що дає можливість розкласти публічну політику на певні послідовні етапи. Як зазначає Ч.Джонс, ціль даного методу полягає в тому, щоб визначити ідеальний тип публічної діяльності та її функціонування, побудувати чітку і достатньо узагальнену рамку, щоб мати можливість накладати її на будь-яку політику і з її допомогою структурувати та раціоналізувати сам аналіз публічних політик. Наслідуючи Г.Лассвела, який першим проаналізував окрему урядову програму як процес – сукупність феноменів, які організовані в часі і приведені у дію внутрішніми механізмами, Ч.Джонс розділяє політичний процес на п'ять етапів, кожний з яких містить кілька видів діяльності:

- ідентифікація проблеми (problem identification);
- розвиток програми (program development);
- реалізація програми (program implementation);
- оцінка програми (program evaluation).

На основі означеного Джонсом циклу політики можна побудувати таку модель поетапного аналізу публічної політики (див. табл. 4.3).

Таблиця 4.3

Поетапний аналіз публічної політики

Етапи	Цикл політики	Завдання аналізу	Зміст
1	2	3	4
I	Ідентифікація проблеми (problem identification)	<ul style="list-style-type: none"> з'ясувати потреби урядових дій з тих чи інших проблем; довести проблему до відома владних (урядових структур) 	<ul style="list-style-type: none"> проблема усвідомлюється експертами та виробниками політики, оскільки наявний високий громадський інтерес; предмет визнається як проблема у зв'язку з катастрофою чи подією, що зосереджує стурбованість і призводить до вимоги урядових дій; набуття проблемою легітимності – визнання її офіційними організаціями, агенціями чи інституціями
		<ul style="list-style-type: none"> перевести проблему в публічну проблему; 	<ul style="list-style-type: none"> експерти і виробники політики усвідомлюють проблему, але громадський інтерес незначний; заінтересовані сторони намагаються довести існування певних умов, визначити їх як загрозливі, небезпечні чи просто небажані, оприлюднити свої доведення, стимулювати обговорення і створити публічне чи політичне питання / проблему стосовно суті справи; набуття проблемою легітимності – визнання її офіційними організаціями, агенціями чи інституціями
II	Розвиток програми (program development)	<ul style="list-style-type: none"> установити порядок денний; перетворити проблему на програму, тобто на публічну політику 	<ul style="list-style-type: none"> обговорення серйозності проблеми; з'ясування того, на яких специфічних аспектах проблеми слід зосередити увагу уряду і тих, хто повинен займатися її розв'язанням; початок офіційного оформлення проблеми урядовими структурами; формулювання пропозицій політики; висунення альтернативних пропозицій щодо розв'язання наявних проблем; відбір однієї із запропонованих пропозицій; легітимація (створення політичної підтримки) вирішення проблеми; вироблення та прийняття рішення; визначення напрямку урядових дій; перетворення сформованої програми у предмет публічної діяльності

Закінчення табл. 4.3

1	2	3	4
III	Реалізація програми (program implementation)	<ul style="list-style-type: none"> • впровадити політику 	<ul style="list-style-type: none"> • організація заходів з реалізації поставлених цілей політики; • організація певних засобів, пророблення адміністрацією політики, визначеною державною владою; • реалізація політики
IV	Оцінка програми (program evaluation)	<ul style="list-style-type: none"> • провести систематичну оцінку якості діяльності; • провести оцінювання наслідків 	<ul style="list-style-type: none"> • вибір критеріїв оцінки; • вимір отриманих даних; • аналіз даних; • внесення пропозиції щодо змін та виправлень; • коригування та зміна політики; • утановлення результатів урядової дії; • вивчення впливу програми
V	Завершення програми (program termination)	<ul style="list-style-type: none"> • завершити існуючу програму 	<ul style="list-style-type: none"> • завершення існування проблеми; • закінчення урядової дії
		<ul style="list-style-type: none"> • прийняти нову програму 	<ul style="list-style-type: none"> • розробка нової програми та початок нового циклу

Можна також виділити такі етапи аналізу публічної політики:

I етап – окреслення з-поміж проблем політики (нереалізованих потреб, цінностей, які можна реалізувати лише завдяки державним діям), конкретної проблема політики – ситуації, що породжує вимоги чи незадоволення людей та вирішити/пом'якшити яку спроможні лише урядові структури. Методом, який сприяє виявленню проблеми політики, є політичний аналіз, а саме аналіз конкретної ситуації. Варто пам'ятати, що проблеми політики є складні і важкі для визначення, не чітко окреслені та можуть перетинатися та стикатися одна з одною.

Запозичення багатьох практик з менеджменту у державне управління дає можливість не лише реагувати, а й вести пошук проблем у державному секторі (див. табл. 4.4).

Таблиця 4.4

Режим пошуку проблеми

Режим	Спосіб отримання інформації
Непряме спостереження	Інформація отримується без певної мети та плану щодо її подальшого використання
Обумовлене спостереження	Встановлюються цілі і відповідно до них отримується інформація
Неформальний пошук	Ведеться пошук інформації для певного роду специфічних цілей (тіньова економіка, корупція, безробіття тощо)
Формальний пошук	Цілеспрямований політичний аналіз, моніторинг ситуації

Визначення проблеми політики є початковим етапом аналізу, тоді як досягнутий результат проведеного дослідження визначатиме:

- прогнозування впливу політики;
- встановлення цілей;
- виявлення належних варіантів (альтернатив);
- вибір критеріїв, відповідно до яких буде здійснюватися моніторинг та оцінювання політики.

II етап – встановлення порядку денного – це процес формування реакції урядових структур на проблему політики. Кожна проблема, яка викличе формування публічної політики, потрапляє на:

- системний порядок денний (його складають усі проблеми, які зазвичай сприймаються членами політичної спільноти як такі, що заслуговують на публічну увагу та містять питання в рамках загальної юрисдикції існуючої державної влади);
- інституційний порядок денний (фіксується наявність реакції державної влади та початок процесу політики стосовно цієї політики);
- публічний порядок денний (формується регламент для обговорення).

Порядок денний встановлюється:

- унаслідок боротьби великої кількості легітимних інтересів за обмежений суспільний ресурс, що може бути використаний для їхнього розв'язання;

залежно від контексту державної політики.

Виробниками порядку денного можуть бути:

- заінтересовані сторони і їх об'єднання;
- групи тиску;
- партійні лідери;
- впливові особи;
- представники владних структур;
- експерти, науковці;
- ЗМІ тощо.

Однак варто звернути увагу на те, що окреслені актори мають неоднаковий доступ та володіють різними ресурсами впливу на формування порядку денного. Будучи виробником порядку денного, не завжди актор здатен ініціювати порядок денний. Ініціаторами, як правило, є:

- заінтересовані сторони;
- політики при владі;
- опозиція;
- державні службовці;
- лобістські групи.

Чинниками, що впливають на формування порядку денного є:

- 1) структурні тиски;
- 2) інституційні процеси;

- 3) непередбачувані події;
- 4) нормальний зворотний зв'язок із здійсненням програм.

Крім цього, виділяють внутрішні тригери (прилади, що внаслідок подачі на них невеликого сигналу перемикають систему):

- природні катастрофи;
- форс-мажорні обставини;
- технологічні зміни;
- нерівність чи упередженість у розподілі ресурсів тощо.

Зовнішні тригери:

- воєнні дії;
- міжнародні конфлікти;
- впливи глобалізації.

Проблема потрапляє до порядку денного, якщо вона:

- несе в собі критичний потенціал небезпеки – досягла масштабів кризи / загрожує майбутньою кризою;
- набула специфічного характеру й проігнорувати її неможливо;
- має емоційний аспект;
- проблема набула широкого публічного резонансу;
- зачіпає інтереси великих груп;
- порушує питання влади та законності в суспільстві;
- є “модною”;
- легко вирішується.

Проблема потрапляє до порядку денного якщо вона є актуальною, конкретною; легітимізованою; визнаною в уряді.

III етап – це аналіз акторів, який проводиться на кожному етапі політики та спрямовується на визначення їх:

- особливих інтересів (як відкритих, так і прихованих) та можливого їх впливу на формування змісту й реалізації політики;
- ресурсів, які вони можуть застосувати для впливу на формування змісту й реалізації політики конфліктів;
- тактики, яку вони вибудовують у ситуації впливу на формування змісту та реалізації політики (конфлікт; узгодження інтересів сторін; налагодження відносин кооперації).

Інтерес у конкретній ситуації та ресурс впливу, яким володіє актор, є підставами для того, щоб виокремити з-поміж усіх учасників вироблення та реалізації політики:

- заінтересовані сторони – люди/установи/організації, стан (інтереси) яких може змінитися внаслідок ухвалення певного рішення або реалізації проекту. Це можуть бути групи протесту; політики (обрані посадовці); бізнес-структури; некомерційні організації (НКО); впливові особи; державні службовці, представники державних установ та муніципальних служб; експерти; представники ЗМІ (див. табл. 4.5):

- цільові групи (об’єкти впливу) – індивіди, громади або організації, на яких альтернативи політики й державні програми за своїм призначенням мають справити вплив;
- бенефіціари – групи, для яких ефекти певної політики/державних програм є вигідними або цінними.

Таблиця 4.5

Класифікація заінтересованих сторін

Категорія	Характеристика
Професійні групи	Створюють і пропонують конкретні знання, які відіграють важливу роль у формуванні політики, а також інституції повсякденного життя
Епістемні спільноти/однодумці	Поділяють прихильність до спільного набору політичних цінностей
“Коаліції захисників” (advocacy coalition)	Прагнуть змінити поведінку урядових інституцій, щоб досягти впровадження своїх цілей у зміст державної політики
Неурядові експертно-аналітичні структури (think tanks)	Проводять аналітичне дослідження проблем, на вирішення яких спрямована політика
Лідери громадської думки (opinions makers)	Впливають на інших завдяки особливій соціальній прозиції та особистісному ресурсу
Політичні партії	Агрегують та артикують інтереси, прагнуть досягти впровадження своїх цілей у зміст державної політики
Інституції	Задають параметри формулюванню проблем і рішень

Способами ідентифікації заінтересованих сторін є аналітичні методи, що використовуються в аналізі конкретних ситуацій (методом “мозкового штурму”, консультації з експертами, контент-аналіз тощо) (див. табл. 4.6).

Таблиця 4.6

Ідентифікація заінтересованої сторони (у формуванні таблиці використані матеріали [6])

Завдання аналізу	Допоміжні питання
1	2
Визначення інтересу заінтересованої сторони	<ul style="list-style-type: none"> • у який спосіб заінтересована сторона пов’язана зі встановленими складовими проблемами? • Як цілі заінтересованої сторони пересікаються з цілями відповідної політики? • Що очікують заінтересовані сторони від спроби вирішити проблему? • Які ймовірні вигоди вони отримають? • Які ресурси вони можуть спрямувати (чи уникнути/протидіяти спрямуванню) при реалізації політики? • Які інші інтереси сторін можуть сприяти/стримувати реалізацію політики? • Як кожна сторона оцінює інші заінтересовані сторони?

Закінчення табл. 4.6

1	2
Визначення значимості заінтересованої сторони	<ul style="list-style-type: none"> • На вирішення якої проблеми (її складових) спрямована політика та на які заінтересовані сторони вони впливають і в який спосіб? • Які інтереси сторін найближчі до мети та цілей політики? • Які сторони мають пріоритетне місце в політиці щодо їх інтересів, потреб та сподівань?
Визначення участі та впливу сторін	<ul style="list-style-type: none"> • Якою має бути роль різних заінтересованих сторін в успішній політиці? • Чи ці ролі ймовірні і реалістичні? • Чи є негативні реакції, на які можна очікувати від заінтересованих сторін? Який їх можливий вплив на успішність політики? • Наскільки ймовірні ці негативні реакції і чи є вони головними ризиками? • Які ймовірні припущення щодо/у заінтересованих сторін існують? Чи всі заінтересовані сторони внесено до переліку? • Чи поділено заінтересовані сторони на групи? • Чи визначено всіх потенційних представників груп сторін?

Для процесу аналізу заінтересованих сторін (табл. 4.7) є важливим встановити:

- вплив заінтересованої сторони (влада, яку заінтересована сторона має над ухваленням, реалізацією, оцінкою та коригуванням відповідних рішень у межах обраної політики, що полегшує або ускладнює її здійснення);
- важливість заінтересованої сторони (рівень, до якого проблеми, потреби та інтереси тієї чи іншої “заінтересованої сторони” є пріоритетними для політики).

Таблиця 4.7

Види заінтересованих сторін

Заінтересовані сторони	Характеристика
Основні (первинні)	<ul style="list-style-type: none"> • відчують позитивний/негативний вплив проблеми; • відчують позитивний/негативний вплив вирішення проблеми; • мають вплив на тих, хто приймає рішення; • є запорукою успіху пропонованої політики
Неосновні (вторинні)	виступають посередниками у наданні допомоги основним заінтересованим сторонам

Така дія є необхідною для подальшого ранжування груп заінтересованих сторін:

- заінтересована сторона з “високою важливістю”/“високою впливовістю”;
- заінтересована сторона з “високою важливістю”/“низькою впливовістю”;
- заінтересована сторона з “низькою важливістю”/“високою впливовістю”;
- заінтересована сторона з “низькою важливістю”/“низькою впливовістю”.

Групування заінтересованих сторін не лише оптимізує роботу з ними, а й полегшує вибір оптимального способу залучення до вироблення політики. Обрати оптимальний спосіб залучення заінтересованих сторін до розробки проекту (програми) допоможе поетапна “Матриця аналізу заінтересованих сторін” (див. табл. 4.8–4.10).

Таблиця 4.8

Матриця (етап 1). Опис інтересів, впливів та значимості кожної заінтересованої групи на основі опису заінтересованої сторони

Заінтересовані сторони	Інтереси, що зачіпаються програмою	Вплив проекту на інтереси + (позитивний) 0 (нейтральний) - (негативний)	Рівень впливу даної групи на проект U= невідомо 1= невеликий вплив/ніякого впливу 2= деякий вплив 3= середній вплив 4= значний вплив 5= великий вплив	Значимість цієї групи для успіху проекту U= невідомо 1= невелика/нульова значимість 2= деяка значимість 3= середня значимість 4= велика значимість 5= ключова група
1				
2				
3				

Таблиця 4.9

Матриця (етап 2). Отримання наочного уявлення про відносний вплив і значимість заінтересованої сторони

Ступінь впливу даної групи на проект	Значимість дій для заінтересованої сторони					
	Невідомо	Невелика/нульова значимість	Деяка значимість	Середня значимість	Велика значимість	Ключова група
Невідомо						
Невеликий вплив/ніякого впливу						
Деякий вплив						
Середній вплив						
Значний вплив						
Великий вплив						

Таблиця 4.10

Матриця (етап 3). Формування стратегії залучення заінтересованих сторін (Адаптовано за: [13])

Стадії реалізації проекту	Тип участі			
	Надання інформації (односторонній процес)	Консультації (двосторонній процес)	Співробітництво (підвищення контролю над процесом прийняття рішень)	Наділення повноваженнями (передача контролю над процесом прийняття рішень і ресурсами)
Пропозиції проекту/визначення проекту				
Розробка проекту				
Реалізація, контроль, моніторинг				
Оцінка				

IV етап – це аналіз урядових дій стосовно проблеми.

Таблиця 4.11

Аналіз проблеми*

Завдання аналізу	Допоміжні питання
Встановлення контексту проблеми	<ul style="list-style-type: none"> • Чи є час для аналізу? • Якою мірою проблема має політичний підтекст? • Якою мірою проблема відповідає інтересам організації?
Виявлення внутрішніх характеристик проблеми	<ul style="list-style-type: none"> • Чи існує простір для вибору? • Яким є рівень згоди з приводу проблеми та її розв'язання? • Наскільки складною є проблема? • Якою є визначеність з приводу проблеми та її можливих результатів? • Якою мірою проблема дотична до цінностей?
Установлення ризиків проблеми	<ul style="list-style-type: none"> • Про який масштаб наслідків ідеться? • Чи багато людей зазнає впливу? • Наскільки важливими є групи як об'єкти впливу? • Наскільки важливою є група як об'єкт впливу? • Чи може проблема розгалужуватися і впливати на інші проблеми? • Чи обмежуватиме розв'язування проблеми гнучкість дій організації в майбутньому?
Встановлення вигід та витрат	<ul style="list-style-type: none"> • Скільки коштує розв'язання проблеми? • Як зростатимуть витрати? • Протягом якого часу витрататимуться ресурси? • Скільки коштуватиме аналіз? • Чи дасть аналіз вираш?

*У формуванні таблиці використані матеріали [6].

На окрему увагу в аналізі публічних політик заслуговує стратегічний аналіз (strategic studies) політики, методи якого дають можливість охопити специфіку як місцевого, регіонального, національного та глобального рівнів та скласти основу стратегічного планування і стратегічного менеджменту в публічній політиці. Процеси публічної політики являють собою багатофакторні взаємодії людей. Їх розвиток не можливо планувати на основі ізольованої класифікації окремих фактів. Однак розуміння того, що розвиток детермінується відносинами обміну ресурсами, інформацією та впливом дає підстави виокремлювати окремі елементи та розглядати публічну політику як динамічну систему. Стратегічний аналіз зосереджується на виявленні: ключових політичних і соціальних акторів; ресурсів, які вони використовують для досягнення цілей; тактик, що застосовуються у процесі взаємодії. Відповідно результативність стратегічного аналізу буде залежати від уміння виокремити і пов'язати в систему саме ті елементи, які в дійсності визначають її структуру та динаміку.

Стратегічний аналіз, по суті, є нічим іншим як інтерпретацією динаміки вирішальних зв'язків між численними факторами стратегічної ситуації. Інтерпретація використовується як гіпотези для причинного зведення різних факторів. Варто звернути увагу на те, що наявність простору для верифікації у стратегічному аналізі породжує певні методологічні проблеми. Їх розв'язання зводиться до виявлення суттєвих характеристик діяльності та середовища публічної політики, які й становлять предметне поле стратегічного аналізу. Разом з тим потрібно визнати, що динамічність процесів публічної політики часто або обмежує використання стратегічного аналізу, або потребує особливої майстерності полісімейкера. Так, у попередніх розділах, наприклад, йшлося про інститут конкуренції як один з основних у публічній політиці. Водночас реалії, які характеризуються зміною формальних ієрархічних структур на мережі особистих взаємовідносин, які часто діють через канали неформальних і горизонтальних комунікацій, змінюють характер конкуренції, яка стає все більш непередбачуваною. Західні науковці фіксують, що відбувається відхід від традиційної позиції концентрації на основних питаннях стратегії і структури на користь звернення до деталей управління людьми і ресурсами. Ключовим завданням стає вже не формування оптимізованої структури системи, а вміння задіяти її в процес реагування на виклики зовнішнього середовища. Відмінності західної та вітчизняної практик публічної політики залишають для нас відкритим питання можливості та результативності стратегічного аналізу. Все-таки публічна політика владних структур – це не лише локальний процес взаємодії з іншими акторами. Її результатом має бути прийняття владно-політичного рішення. Тим часом ефективність політичних та управлінських взаємодій, яка досягається створеною структурою (чи ієрархічною, чи мережевою), ще не гарантує того, що вона буде виступати ефективним інструментом процесу прийняття політичних рішень. Тому стратегічний аналіз має бути спрямований на те, щоб поєднати ці дві константи. Демократично розвинуті країни мають сформовану відповідним чином інституційну матрицю, яка, з одного боку, сприяє домінуванню психологічних складових (норм, “правил гри”) як основного інструменту, який забезпечує ефективну взаємодію, з другого – формальну структуру. Трансформація формальних структур є наслідком зміни правил гри та норм взаємодії. Інституційне середовище відіграє далеко не останню роль у стратегічному аналізі. Відсутність унормування взаємодії (наприклад невизначеність правил гри між групами інтересів) у вітчизняній практиці публічної політики, з одного боку, робить неефективними будь-які зміни формальних структур в аспекті їх здатності забезпечувати прийняття ефективного політичного

рішення, з другого – зводить можливість використання стратегічного аналізу до нуля.

Варто додати, що важливе місце в аналізі публічної політики займають не лише методи та методики опрацювання інформації, а й теорії та концепції політики. Інкременталізм у політиці, концепції панування, розуміння зв'язку політики та управління, теорії соціальних систем зумовлюють побудову тієї чи іншої стратегії. Створюється підґрунтя для вибору того чи іншого способу аналізу самих стратегій. Найчастіше поняття стратегії використовується в концепції раціонального вибору, що й поклато основу так званого аналізу стратегічної взаємодії. Поняття “стратегія” використовується в спрощеному вигляді як відповідність низки дій, що обирає актор для реалізації власних цілей. У такому разі виокремлюють:

- безперервні стратегії – характеризуються послідовністю публічних дій (наприклад збільшення/зменшення видатків на освіту);
- переривчасті стратегії – характеризуються ситуативними публічними діями (наприклад участь у тій чи іншій акції, конфлікті).

Теорія раціонального вибору в тлумаченні стратегії акцентує на тому, що ситуація вибору повинна бути достатньо розробленою, актор повинен мати чітке уявлення про неї для того, щоб мати кілька варіантів при прийнятті політичного рішення. Вважається, що саме парадигма раціонального вибору є найбільш стратегічно виваженою і в контексті аналізу публічної політики має досить суттєве значення, оскільки вона заснована на врахуванні взаємодій акторів. Концепція раціонального вибору будується на антиципації – передбаченні акторами своїх дій, що дає змогу врахувати дії інших учасників процесу публічної політики.

Серед різних підходів щодо аналізу взаємодій органів державної влади та структур громадянського суспільства найбільш вживаними є моделі:

- нормативна – базується на ліберальній традиції, в рамках якої некомерційні організації, що представляють громадянське суспільство, виступають важливими інститутами, через які реалізується зв'язок між публічною та приватною сферами;
- легітимаційна – базується на системному підході Д.Істона, згідно з яким НКО виконують важливі функції на “вході” у політичну систему – артикулюють та агрегують інтереси. Ці структури виступають також інструментами легітимації влади;
- інструментальна – базується на визнанні того, що основне призначення НКО – вирішувати соціальні проблеми та надавати ті послуги населенню, які неспроможна надати держава.

Відповідно до цих моделей формуються такі види взаємодій органів влади та громадських структур: співробітництво, відсутність співробітництва (ігнорування), конфронтація. Більш детальний аналіз взаємодій показує їх неоднорідність та існування безлічі проміжних варіантів. Так, “партнерська модель” має загальні ознаки, до яких належать, наприклад, наявність автономії некомерційних організацій, але при цьому вона може однаково включати такі відносини, як:

- держава обмежується створенням нормативно-правової бази для розвитку незалежних громадських організацій;
- формуються різні методи діалогу незалежних суб’єктів;
- формується публічна політика та залишається поле для ініціатив НКО щодо прийняття політичних рішень.

У процесі аналізу вітчизняних реалій вибір моделі буде перебувати між такими варіантами, як “патерналістська модель” та “модель ігнорування”. Перша – передбачає наявність такої ситуації, коли держава дозволяє певну автономію неурядових організацій за умови, що ті не будуть втручатися в політику владних структур, а також будуть забезпечувати підтримку владних кандидатів на виборах. Друга – демонструє ігнорування більшості НКО, не заважаючи їм, але й не допомагаючи. Остання модель найчастіше присутня, коли НКО отримують фінансову підтримку міжнародних фондів, у той час як урядові структури витрачають зусилля на вирішення комплексу економічних проблем.

Спектр методів взаємодії НКО та органів державної влади є достатньо широким. В основному виділяються такі:

- методи діалогу представників НКО і органів влади. Діалог може здійснюватися у різних формах. Наприклад, в організаційній формі – створення експертних, консультативних, громадських комісій, рад, громадських палат при органах влади тощо. А також у публічній формі – збори, конференції, дебати, семінари тощо;
- методи з використанням впливу міжнародних структур – звернення до міжнародних організацій, доповіді на міжнародних форумах, надання інформації зарубіжним ЗМІ тощо;
- експертні методи “на вході” – винесення пропозицій щодо проведення регулярного комплексного незалежного аналізу/моніторингу проблемних процесів; надання професійних консультацій, рекомендацій, проектів рішень, проектів нормативно-правових актів; сприяння в налагодженні міжнародних контактів; сприяння в реалізації урядових програм;
- експертні методи “на виході” – сприяння підвищенню інформованості представників відомчих владних структур; пропозиції

щодо надання соціологічних результатів; встановлення зворотного зв'язку;

- методи безпосередньої участі в реалізації програм органів влади: участь НКО в конкурсах державного/муніципального замовлення/гранту; реалізація НКО отриманих від органів влади ресурсів; координування спільних з органами влади програм та заходів; виконання делегованих їм органами влади повноважень тощо.

Традиційними є такі організаційні форми взаємодії НКО та органів влади, як вибори, референдуми, публічні слухання, територіальне самоуправління, опитування громадян, мітинги, демонстрації, пікетування тощо.

Під публічно-приватним партнерством розуміються практики взаємодії органів державної влади та комерційних структур – сукупності підприємницьких структур (від індивідуальних підприємців до загальнонаціональних інтегрованих бізнес-груп), які ведуть індивідуальну підприємницьку діяльність на ринку з метою забезпечення “приватної” комерційної вигоди. Тривалий час така взаємодія була виключена з поля предметного дослідження публічної політики. Лише практика міжсекторальних взаємодій спонукала розглядати бізнес (“другий сектор”) як актора публічної політики. Варто також зауважити, що дослідження, які існують стосовно цієї проблеми, як правило, стосуються публічно-приватного партнерства на регіональному та муніципальному рівнях, де дійсно проявляється реальна зацікавленість у співпраці муніципальних органів, громадських та комерційних структур. Особливістю цих взаємодій є те, що провідним актором виступають органи влади, які мають більше фінансових, адміністративних, матеріальних та інших ресурсів, що і покладає на них відповідальність за встановлення “правил гри” та відтворення суспільних благ.

Початком аналізу публічно-приватного партнерства служить умовно ідеальна теоретична модель взаємовідносин держави та бізнесу – суб'єкти комерційного сектору домовляються про правила гри та передають право здійснення контролю за їх дотриманням державі як агенту-гаранту. Реальні моделі, як правило, охоплюють такий спектр взаємодій:

- формальні практики, які регулюються законодавством та характеризуються дотриманням формальних правил гри, при цьому неформальні – не діють;
- неформальні корупційні практики;
- неформальні практики торгів з владою відносно функціонування конкретного бізнесу.

Переважання у вітчизняній практиці публічно-приватних взаємодій неформальних правил потребує аналізу цієї ситуації. До механізмів деформалізації правил можуть бути віднесені: умови введення формальних правил, за яких не передбачалося їх дотримання; відсутність у суб'єктів взаємодії можливостей публічного спростування цих правил; їх систематичні порушення тощо. Варто звернути увагу на те, що коли ініціатором дистанціювання формальних і неформальних правил виступає держава, то вона передусім зацікавлена в підтримці корупції.

Некомерційні організації, які стали трендом ХХ ст., сьогодні складають основу сучасних розвинених суспільств. Зниження інституційної спроможності держави відповідати на постійно зростаючі суспільні запити та задовольняти соціальні потреби призвело до зростання питомої ваги некомерційних організацій у соціальному обслуговуванні. Професійне та ефективне надання товарів та послуг стає однією з умов виживання сучасних некомерційних організацій у конкурентному середовищі. Клієнти (отримувачі послуг) та донори (надавачі фінансових ресурсів) підвищують вимоги до таких організацій, що, у свою чергу, актуалізує проблему вдосконалення управлінських механізмів.

Активна динаміка розвитку та трансформацій сьогодні засвідчує нові тенденції, окреслює нові проблеми, з якими стикаються НКО, що потребують свого вирішення. Нині НКО все частіше стикаються з проблемами збільшення затрат, посилення конкуренції за пожертви та гранти, кількість яких зменшується, а також суперництва з боку комерційних компаній, які проникають у соціальну сферу [14, с. 149]. Підприємницька діяльність НКО часто підриває її соціальну місію та веде до втрати довіри до неї з боку громадськості. Стратегічне управління для НКО стає основним інструментом здійснення її місії. Стратегічне управління являє собою основу, за допомогою якої організація може адаптуватися до непередбачуваного середовища і невизначеного майбутнього [31, с. 1–2].

Терміни “некомерційний”, “неприбутковий” (“non-profit”) – говорять нам про те, чим ці організації не є насправді [8, с. 10]. В Україні НКО наділені правом здійснення підприємницької діяльності з правом отримання прибутку з метою, якщо ця діяльність спрямована на досягнення цілей, заради яких створені ці організації. Система національних рахунків відрізняє НКО від інших інституційних одиниць: “Некомерційні організації є юридичні або соціальні суб'єкти, створені для виробництва товарів і послуг, статус яких не дозволяє їм бути джерелом доходу, при-

бутку чи іншої фінансової вигоди для одиниць, які створюють, контролюють або фінансують їх” [29, с. 12].

Некомерційні організації (НКО) – це юридичні особи, створені у формі непідприємницьких товариств або організацій, діяльність яких спрямована на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без одержання прибутку для його подальшого розподілу між учасниками [20].

НКО можуть створюватися приватними особами, корпораціями або органами державного управління для досягнення соціальних цілей; для надання культурних, освітніх, наукових та управлінських послуг приватним особам або корпораціям; для охорони здоров’я громадян, розвитку фізкультури і спорту; для задоволення духовних та інших потреб громадян; для захисту їхніх прав і законних інтересів, надання юридичної допомоги, а також для інших суспільно корисних цілей (табл. 4.12).

Керівництво НКО, як правило, здійснює спеціальний орган (група посадових осіб, виконавчий комітет тощо), обраний членами НКО. Цей орган виконує такі самі функції, як і рада директорів корпорації, частково призначає управлінський персонал НКО (див. табл. 4.12).

Таблиця 4.12

Класифікація НКО за їх відношенням до інституційних секторів

Види НКО	Характеристика
Ринкові НКО	НКО, що надають послуги за економічно значущими (ринковими) цінами, переважають. В основному – це НКО, які обслуговують підприємства (торговельні палати, сільськогосподарські, виробничі та торговельні асоціації, організації підприємців, науково-дослідні інститути, лабораторії та інші організації). Ці НКО можуть займатися рекламною діяльністю в інтересах будь-якої групи, надавати консультаційні послуги тощо. Такі НКО в основному фінансуються за рахунок внесків, що сплачують підприємства, які вони обслуговують
Неринкові НКО	НКО, які надають основну частину товарів і послуг безкоштовно або за цінами, які не мають економічного значення. Головним джерелом фінансування для них є кошти державного бюджету, регулярні внески їхніх членів, пожертвування, інші трансферти, а також доходи від власності. До таких НКО належать: <ul style="list-style-type: none"> • НКО, які контролюються органами державного управління і належать до державного сектору економіки; • НКО, які не контролюються органами державного управління (некомерційні організації, що обслуговують домашнє господарства: професійні організації та об’єднання, політичні партії, профспілкові організації, асоціації споживачів, церкви і релігійні організації, соціальні, культурні, розважальні та спортивні клуби; благодійні організації та фонди; науково-дослідні організації, які надають безкоштовні результати своїх досліджень, групи, зайняті питаннями екології, тощо)

Складено за: “Класифікацією інституційних секторів економіки України”.

Серед відмінних ознак НКО, які визначаються документами ООН, є:

- *некомерційний характер*. Хоча вони можуть мати прибуток, НКО не організовані для отримання прибутку і не може розподіляти зароблений прибуток на їх директорів або менеджерів. Тому вони мають різні цільові функції з комерційними фірмами. Некомерційні підприємці часто мають соціальні або ідеологічні імпульси, передусім нематеріального характеру;

- *публічно-товарне виробництво*. Хоча вони часто виробляють власний товар, що продається на ринку, НКО також зазвичай виготовляють колективні товари, які фінансуються за рахунок інших коштів (наприклад благодійні внески тощо);

- *управлінські структури*. Структури управління НКО відрізняються від корпорацій і урядових підрозділів. Правління некомерційних організацій публічно не обирається і рідко отримує зарплату;

- *структура доходів*. Джерела доходів НКО також відрізняються від урядових організацій і комерційних фірм. Зокрема, вони включають у себе важливі добровільні пожертвування часу і грошей, які не доступні для комерційних виробників, і також набагато менше використовуються державними органами. Це, у свою чергу, вимагає різних стратегій підвищення доходу і різних орієнтацій на ринок;

- *кадрове забезпечення*. Кадри НКО вирізняються тим, що включають значне число добровольців;

- *джерела капіталу*. Оскільки НКО не можуть розподіляти прибуток, вони не можуть залучати власний капітал;

- *податковий режим*. НКО, як правило, звільняються від податків на прибуток, а також можуть бути звільнені від інших податків, таких як податки з продажів і податки на майно. Крім того, вони часто звільняються і від інших податків, які застосовуються для комерційних корпорацій;

- *правовий режим*. НКО часто підпадають під спеціальні правові положення, що стосуються складу їх рад, їх цілей, доходів, участі в політичній діяльності, звітності та стандартів бухгалтерського обліку. Крім того, вони часто звільняються від положень, які застосовуються до комерційних корпорацій;

- *відсутність владних повноважень*. Хоча НКО часто отримують урядову фінансову підтримку, вони не мають рис державного органу;

- *відносна відстороненість від політичного тиску*. НКО працюють зі значно більшою відчуженістю від політичного тиску, ніж звичайні підрозділи уряду. Уряд може спиратися на НКО для виконання певних функцій, а не проведення самих функцій;

• *характерні види операцій*. НКО мають дві характерних операції: вони мають витрати на кінцеве споживання і вони одержують трансфертні платежі у вигляді благодійних пожертвувань [29, с. 4–6].

SWOT-аналіз є одним з основних методів аналізу в стратегічному управлінні. Його суть полягає у виявленні факторів внутрішнього та зовнішнього середовищ з подальшим їх розподілом на такі групи, як: “можливості”, “загрози”, “сильні сторони”, “слабкі сторони” (табл. 4.13).

Таблиця 4.13

Матриця SWOT-аналізу для розробки стратегій НКО

Сильні та слабкі сторони НКО	Можливості, які дає зовнішнє середовище НКО: 1) посилення публічної складової через участь у масових, наукових, професійних заходах; 2) нарощування матеріально-технічної бази; 3) залучення додаткових джерел фінансування; 4) мотивування кадрів; 5) створення мережі з іншими НКО	Загрози зовнішнього середовища НКО: 1) розширення мережі конкуруючих НКО; 2) втрата актуальності та затребуваності надаваних послуг; 3) несприятлива політика на державному або місцевому рівнях; 4) корупція; 5) напружена політична обстановка
Сильні сторони НКО: 1) висока кваліфікація співробітників; 2) достатні фінансові ресурси; 3) довіра громадськості; 4) потужна матеріально-технічна база; 5) інноваційна діяльність і нововведення; 6) висока компетентність персоналу; 7) креативність колективу	Поле побудови стратегій , що максимально експлуатують сильні сторони організації та ті можливості, які з'явилися у зовнішньому середовищі	Поле побудови стратегій , що спрямовують сильні сторони організації, на унеможливлення загроз
Слабкі сторони НКО: 1) відсутність стратегічного бачення подальшого розвитку; 2) слабка матеріально-технічна база; 3) брак фінансових ресурсів; 4) недостатня кваліфікація співробітників; 5) відсутність довіри громадськості; 6) неконкурентоздатність пропонуваних послуг; 7) недостатня компетентність управлінського апарату	Поле побудови стратегій , спрямованих на те, щоб використати можливості зовнішнього середовища для подолання слабких сторін організації	Поле побудови стратегій , спрямованих на усунення слабких сторін та загроз організації

Нині в багатьох сферах некомерційні організації або громадські інститути є більш ефективними виробниками товарів і послуг порівняно з державою чи комерційними організаціями. Відповідно вони стають предметом особливої уваги у здійсненні аналізу публічної політики.

Глава 4.3. Аналіз процесу прийняття рішень

Основою публічного управління є процес прийняття рішень. Існує безліч підходів до тлумачення самого поняття “рішення”. Серед них можна виокремити:

- вольове зусилля того, хто приймає рішення;
- узгодження цілей та засобів їх досягнення одного суб’єкта управлінської діяльності з цілями та засобами, встановленими іншим суб’єктом;
- процес, що завжди розпочинається з появи проблеми та закінчується її розв’язанням.

Державне управління – це цілеспрямований вплив держави на суспільні процеси, явища, відносини та діяльність людей. Завдання державного управління – це розробка державної стратегії та здійснення публічної політики. Ядром державного управління є процес прийняття рішень. В офіційних рішеннях держави проявляється колективна воля громадян, яка реалізується через спеціальні механізми публічної політики.

Управлінське рішення – це акт, що приймається легітимним органом управління з метою встановлення норм поведінки в соціальному середовищі для досягнення вироблених цілей. Державне рішення – це вибір цілеспрямованого впливу суб’єкта управління на соціальну реальність, закріплений офіційним актом. Управлінські рішення приймаються безпосередньо керівниками, представниками органів влади та представляють вибір найбільш привабливої альтернативи, спрямованої на досягнення цілі чи вирішення існуючої проблеми [24, с. 31]. Управлінські рішення – це усвідомлений вибір суб’єктом діяльності варіанта дій із можливих. Отже, прийняття управлінського рішення – це вироблення кількох варіантів дій для ліквідації політичної проблеми та подальший вибір оптимального з них. Формування альтернатив рішень, вибір варіанта рішень – це основа процесу прийняття рішень. Науковці стверджують, що ми можемо говорити про “рішення” лише в тому разі, якщо вибір робиться не менше ніж із двох альтернатив. Якщо розглядається чи опрацьовується лише один підхід до якої-небудь проблеми і вибору як такого не відбувається, то не можна стверджувати, що це – рішення [11, с. 290].



Рис. 4.2. Види управлінських рішень

Державне управління – це цілеспрямований вплив держави на суспільні процеси, явища, відносини та діяльність людей. Процес державного управління як процес прийняття рішень, включає такі етапи [1]:

- державне будівництво (формування політики держави – політичне управління)

Таблиця 4.14

Державно-управлінські рішення на етапі державного будівництва

Зміст етапу державного управління	Види державно-управлінських рішень
Визначення форми державного правління	Конституція, закони
Визначення основних цілей, пріоритетів і функцій держави	Конституція, закони, міжнародні договори
Визначення адміністративно-територіального устрою	Конституція, закони, укази глави держави
Розподіл повноважень між вищими органами та гілками влади	Конституція, закони, референдум
Формування типу політичного режиму	Рішення публічних політичних лідерів, форми взаємодії (формальні та неформальні) в центрах прийняття політичних рішень
Визначення стратегії розвитку держави	Державні програми, сценарії розвитку, легітимність яких підтверджена правовими актами

- виконавчо-розпорядче управління (реалізація державної політики – адміністративне управління).

Таблиця 4.15

Державно-управлінські рішення на етапі виконавчо-розпорядчого управління

Зміст етапу державного управління	Види державно-управлінських рішень
Визначення структури органів виконавчої влади, визначення повноважень між місцевими (регіональними) центральними органами влади	Правові акти глави держави, адміністративно-правові акти

• оперативне та тактичне управління (реалізація державної політики – адміністративне управління).

Таблиця 4.16

Державно-управлінські рішення на етапі оперативно-тактичного управління

Зміст етапу державного управління	Види державно-управлінських рішень
Дроблення державної політики за основними напрямками діяльності держави	Закони, правові акти глави держави, уряду; програми соціально-економічного розвитку, державні програми
Програмування (формування плану дій)	Національні, державні, регіональні, галузеві, міжвідомчі програми, інструкції

Державно-управлінські політичні рішення на етапі державного будівництва:

- визначення цілей, функцій та завдань розвитку держави;
- призначення виборів глави держави, парламенту, органів місцевого самоврядування;
- дострокове припинення повноважень глави держави, парламенту, уряду;
- призначення референдумів;
- внесення змін у конституцію;
- закріплення державної символіки;
- формування системи центральних органів виконавчої влади;
- формування системи судів;
- закріплення адміністративно-територіальної структури, розподіл місць в органах регіонального та місцевого управління і самоуправління;

• визначення основних принципів роботи органів державної безпеки та оборони.

Залежно від засобів управлінської діяльності державно-управлінські рішення діляться таким чином (див. табл. 4.17).

Таблиця 4.17

Класифікація рішень за засобами управлінської діяльності (складено за: [3])

Засоби управлінської діяльності	Види рішень
Нормативно-правові засоби	конституція, конституційні закони, акти, закони, міжнародні договори, укази глави держави, постанови уряду, акти міністерств, керівників центральних органів державної влади; державні та галузеві стандарти
Програмно-цільові засоби	національні, державні, регіональні, галузеві та міжвідомчі концепції, програми, проекти. Програмно-цільові методи, що зорієнтовані на підготовку технологічних аспектів рішень. До програмно-цільових відносять як програми, так і проекти державного рівня
Організаційно-розпорядчі засоби	доручення та організаційно-координаційні рішення органів державної влади

Управлінське рішення, що приймається органами державної влади чи місцевого самоуправління, фіксується в розпорядчих документах, основне призначення яких полягає в реалізації цілей та завдань, регулюванні діяльності об'єкта управління, забезпеченні його фінансовими, трудовими, матеріальними та інформаційними ресурсами [3, с. 55]. Форми розробки управлінських рішень наведено в табл. 4.18:

Таблиця 4.18

Форма розробки управлінських рішень

Форма управлінського рішення	Зміст управлінського рішення
1	2
Акт	узагальнена назва рішень, що стосуються широкого кола державних та громадських організацій, які підтверджують встановлені факти, події, дії. Наприклад, законодавчі акти, акти Президента України, акти КМУ
Вказівка	рішення, що розробляється органом державного управління чи органом місцевого самоврядування з питань інформаційно-методичного характеру, а також з питань, що пов'язані з організацією виконання наказів, інструкцій та інших актів цього органу та вищих органів управління і які мають методичний, технологічний характер. Вказівки видають при оформленні відрядження, вирішенні поточних організаційних питань, доведенні до виконавців нормативних положень

Продовження табл. 4.18

1	2
Договір	рішення двох чи більше сторін щодо встановлення, зміни та призупинення правовідносин. Наприклад, "Договір про зону вільної торгівлі"
Доручення	рішення, що закріплює здійснення представництва однієї сторони від імені іншої на основі передачі прав та обов'язків, визначених домовленістю, довіреної особі. Наприклад, доручення, що надаються уповноваженими органами влади іншій стороні на виконання певних завдань; доручення Президента України щодо реалізації певних заходів та дій
Закон	рішення вищої державної влади, що встановлює загальнообов'язкові правила і має непорушний характер
Інструкція	рішення, що встановлює порядок та правила виконання якихось дій у певній сфері діяльності. Наприклад, посадова інструкція
Контракт	рішення комерційного характеру про виконання сумісної діяльності з визначенням взаємних прав та обов'язків. Наприклад, контракт про проходження військової служби
Наказ	рішення, що приймається керівником органу державного управління чи місцевого самоврядування, що діє на основі єдиноначальності, в цілях вирішення основних та оперативних завдань, що стоять перед даним органом. Наприклад, наказ Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; наказ міністерства, наказ департаменту, наказ управління
Модель якого-небудь процесу чи явища	рішення, що включає набір певних елементів та зв'язків, які з заданою точністю відтворюють реакції реального процесу чи явища на зовнішній вплив. Наприклад, модель адміністративно-територіальної реформи; модель розвитку міста, району; модель державно-приватного партнерства
План	рішення, що відображає цілі, конкретні завдання діяльності, засоби, методи та час їх реалізації
Положення	рішення, що являє собою набір законів, правил та інструкцій, що регламентують певний вид діяльності. Наприклад, "Положення про паспорт громадянина України"
Порядок	рішення, що встановлює процедуру організації та проведення певних дій, наприклад, "Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики"; "Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади"
Постанова	рішення, що приймається вищими й деякими центральними органами колегіального управління для розв'язання найважливіших і принципових завдань, що стоять перед даними органами, і встановлення стабільних норм, правил поведінки. Наприклад, Постанова КМУ
Правила	рішення, що представляють набір запропонованих до виконання усталених норм поведінки і діяльності певних груп працівників. Наприклад, "Загальні правила поведінки державного службовця"

Закінчення табл. 4.18

1	2
Протокол	рішення, що приймається колегіальним органом чи групою осіб з питань, що потребують сумісного обговорення. Наприклад, протокол зібрання
Розпорядження	рішення керівника, головним чином колективного органу державної влади чи місцевого самоврядування, що приймається з метою вирішення оперативних завдань. Наприклад, розпорядження Президента України про призначення (звільнення) голів районних державних адміністрацій; розпорядження Президента України про уповноваження на підписання угод; розпорядження Президента України про створення робочих груп; розпорядження КМУ про виділення коштів; розпорядження КМУ про подання на ратифікацію укладених угод та протоколів
Указ	рішення верховного органу влади чи глави держави, що має силу закону. Наприклад, Указ Президента України
Угода	рішення, що формує загальну позитивну інфраструктуру для якої-небудь діяльності. Наприклад, міжурядова угода; міждержавна угода; угода щодо соціально-економічного розвитку регіону

Актами Верховної Ради є закони, постанови, резолюції, декларації, звернення, заяви [21]. Акти Кабінету Міністрів нормативного характеру видаються у формі постанов. Постанови Кабінету Міністрів видаються з питань:

- затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання;
- затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього.
- Акти Кабінету Міністрів з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень. Розпорядження Кабінету Міністрів видаються з питань:
 - схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, директив, урядової заяви, листа, звернення, декларації, меморандуму тощо;
 - затвердження державної цільової програми, плану заходів;
 - утворення та затвердження складу робочих груп з питань ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
 - виділення коштів з резервного фонду державного бюджету;
 - делегування повноважень Кабінету Міністрів органам виконавчої влади у передбачених законом випадках;
 - передачі майна;

- кадрових та інших питань організаційно-розпорядчого характеру [22].

Як уже зазначалося, прийняття рішень – це синтез раціональних схем вибору альтернатив і оцінювання їх якості. Його завдання полягає в тому, щоб із безлічі конкуруючих стратегій вирішення деякої проблеми на основі аналізу умов і наслідків її реалізації вибрати кращу (оптимальну). Під рішеннями, оптимальними в широкому сенсі, розуміються такі рішення, які спрямовані не стільки на подолання наслідків тих чи інших процесів чи явищ, скільки на розв’язання всього комплексу протиріч, який призвів до виникнення проблемної ситуації. Тим самим забезпечуватиметься врахування інтересів максимально широкого осіб [12, с. 391, 400].

Процедури публічної політики – офіційно встановлений порядок вироблення та здійснення публічної політики, проведення громадських заходів або послідовність дій для здійснення публічної політики [9, с. 482].

Кожен **цикл політики** включає:

- визначення проблеми – з’ясування потреби урядових дій з тих чи інших проблем;
- установа порядку денного – з’ясування того, на яких специфічних аспектах проблеми слід зосередити увагу уряду і тих, хто повинен займатися їх розв’язанням;
- формулювання пропозицій політики – висунення альтернативних пропозицій щодо розв’язання наявних проблем;
- ухвалення політики – відбір однієї із запропонованих пропозицій, створення політичної підтримки для неї та провадження її через прийняття відповідного повноважного рішення;
- впровадження політики – заходи з реалізації поставлених цілей політики;
- оцінювання та зміна політики – систематична оцінка якості діяльності і результативності виконання програми з метою вивчення її впливу, внесення пропозиції щодо змін та виправлень.

Ухвалення політики через прийняття відповідного повноважного рішення є межею між його підготовкою та реалізацією. Особлива увага при підготовці та прийнятті політико-управлінського рішення приділяється проблемі політичного вибору, який апріорі містить прогноз результатів майбутнього рішення, враховує ризики процесу його реалізації, оцінку вигід та витрат, позитивних та негативних наслідків. Процес підготовки та прийняття політико-управлінського рішення – це вибір альтернативного рішення, що базується на політичному прогнозі. О.Харес у роботі “Public Management and Administration” відзначав, що

сучасне державне управління стало більш “політичним”, а також більш технічним, застосовуються навіть математичні підходи до ухвалення політичних рішень.

Реалізація політико-управлінського рішення – це постійний, динамічний процес досягнення поставлених цілей, в якому задіяні політики, органи публічної влади, чиновники.

Політико-управлінське рішення являє собою:

- спосіб реалізації інтересів будь-яких учасників політичних подій;
- засіб реалізації інтересів учасників, включених у політичний процес;

- засіб розв’язання конфліктних політичних ситуацій;
- усвідомлений вибір, що здійснив суб’єкт політичної діяльності;
- вольове зусилля того, хто приймає рішення.

Політико-управлінське рішення є узгодженням цілей та засобів їх досягнення одного суб’єкта політичного процесу з цілями та засобами іншого. Будь-яке політичне рішення приймається з метою розв’язання конкретної політичної ситуації. Вимогами, які пред’являються до прийняття рішення, є:

- доцільність та вчасність прийняття рішення;
- системність та відповідність чинним у суспільстві правовим нормам і законам; підпорядкованість таким принципам, як науковість, реальність, конкретність, конструктивність, альтернативність, оптимальність та можливість контролю.

Концептуалізація прийняття рішення передбачає:

- знання політичної ситуації та особливостей суб’єктів прийняття рішень;

- вироблення процедури прийняття;
- розуміння організаційного контексту процесу прийняття рішення – сукупності конкретних прийомів, методів, процедур, “технік”;
- сприйняття рішення;
- передбачення можливих наслідків рішення, що приймається.

У сучасній політичній науці існує кілька моделей процесу прийняття політико-управлінських рішень. Серед них виокремлюють модель обмеженої раціональності Г.Саймона, інкрементальну модель Г.Ліндблома, циклічну модель Дж.Андерсона. Варто звернути увагу на те, що ці моделі є моделями аналізу прийняття політичних рішень, а не моделями політики. Г.Ліндблом наголошував на тому, що інкрементальний аналіз викликав на свою адресу багато критики, оскільки його ототожнили з інкрементальною політикою, а це, у свою чергу, повністю знівелювало авторське бачення вироблення політики, фактичне прийняття рішення є лише одним з етапів.

Раціональна модель передбачає проведення багатоступінчатого аналізу до того, як буде прийнято політичне рішення. Основними з них є такі етапи:

- перед тими, хто приймає рішення, постає проблема, яка може бути виокремлена з-поміж інших;
- установлюються та ранжуються за значенням цілі, цінності і завдання, які є вирішальними у прийнятті рішення;
- досліджуються альтернативи вирішення проблеми;
- аналізуються вигоди і витрати, переваги та недоліки в разі вибору тієї чи іншої альтернативи;
- порівнюються наслідки альтернативних рішень;
- здійснюється вибір альтернативи і її наслідків, які найбільшою мірою відповідають поставленим цілям, цінностям і завданням.

Таку модель інструментальної (абсолютної) раціональності відносять радше до нормативних (ідеальні моделі, які відображають, як має функціонувати політичний процес), ніж до описових (моделі реального політичного процесу). Тому найчастіше використовується модель обмеженої раціональності, зміст якої полягає не в пошуку всіх можливих альтернатив рішень, а в пошуку оптимальних альтернатив, які обмежуються певними визначеними рамками. Обмежена раціональність як метод аналізу прийняття рішень виходить із того, що деякі їх наслідки неможливо передбачити. Невизначеність зумовлюється складнощами прогнозування наслідків самих публічних дій. Так, наприклад, рішення про підвищення податків буде мати наслідки не лише для економічної сфери, і врахувати їх усі є достатньо проблематично. Г.Саймон сформулював концепцію процедури, яка й покладена в основу моделі обмеженої раціональності. Її суть зводиться до того, що, якщо мають місце умови невизначеності та неможливо провести складні прогнозні розрахунки, то той, хто приймає рішення, має опиратися на так звані “процедурні скорочення” для того щоб зробити правильний вибір. Найчастіше переваги віддаються задовольняючому рішення, замість пошуку оптимального. На думку науковця, такі “скорочення” є інструментом, за допомогою якого інстанція, що вирішує, реалізує власні цілі, що, відповідно, є окремою формою раціональності.

Згідно із системним аналізом прийняття політичного рішення є результатом політики. Модель обмеженої раціональності є достатньо привабливою в контексті публічної політики, оскільки саме вона передбачає складний процес попереднього узгодження інтересів з метою віднайдення оптимального рішення. Така схема передбачає наявність акторів (індивідів, груп та інститутів), які володіють намірами і відповідно до них вибирають ті чи інші стратегії дій. Наявність цілей у

акторів, які вони переслідують, вступаючи у політичний процес, робить раціональність одним із пріоритетних інструментів аналізу публічної політики. Раціональність у публічній політиці виступає достатньо всеохопним явищем. Інколи навіть виокремлюють рівні аналізу публічної політики та публічної діяльності відповідно до того чи іншого способу прояву раціональності:

- мікроаналітичний рівень – раціональність як метод дослідження допомагає виявити особливості поведінки та взаємодії окремих акторів;
- макроаналітичний рівень – рівень прийняття публічного політичного рішення, де раціональність розглядається як колективний процес, а саме рішення як невід’ємний компонент різних раціональних дій різних акторів;
- мезоаналітичний рівень – вирішення питання існування глобальної раціональності публічної дії, яка проявляється в публічній політиці держави.

Раціональність слугує інструментом аналізу, який дає змогу ідентифікувати акторів та встановити їх спроможність до прийняття політичного рішення. Водночас варто зазначити, що публічна політика характеризується тим, що формується також акторами, позиції яких не завжди можна чітко окреслити, їх вплив на прийняття політичного рішення може бути побіжним, а не цілеспрямованим, для виявлення та аналізу таких ситуацій раціональність буде не зовсім коректним, точніше позбавленим ефективності методом. Але це не применшує роль раціональності в аналізі публічної політики в цілому. Так, М.Олсон зазначав, що аналітик повинен розрізняти проблеми формування інтересів і питання взаємодії між колективними акторами з уже оформленими інтересами, оскільки не буває взаємодії без колективних акторів, а недостатня організація самого колективного актора веде до їх недооцінки чи обмежує їх дії. Відповідно до позиції науковця будь-яка публічна політика передбачає наявність щонайменше діючого актора. Відсутність же чи недостатність організаційних чинників є суттєвою перешкодою в структуруванні публічної діяльності та потребує постановки питання щодо статусу актора.

Раціональність розкриває також специфічні особливості вибору. Потрібно відзначити, що в публічній політиці відомий принцип “вигід і витрат” далеко не є основою раціонального вибору актора. Зміст раціонального вибору визначається радше через формування уявлення про стан конкретної ситуації, яка сформувалася унаслідок взаємодії з іншими акторами, ніж через наявність лише економічного інтересу. Такі критерії, як антиципація, оцінка ризиків наслідків прийнятих рішень є основою раціонального вибору.

Інкрементальна модель (чи метод послідовних обмежених порівнянь) виникла завдяки науковому доробку Ч.Ліндблома, який вважав, що особи, які приймають політичні рішення, найчастіше змушені “виплутуватися, як можуть”, і для них раціональна модель не є прийнятною. Протиставляючи інкременталізм інструментальному раціоналізму, науковець формулює такі його постулати:

- особа, яка приймає політичне рішення, не повинна розділяти цілі, яких вона прагне досягти, та вибір засобів їх досягнення на дві окремі послідовні фази процесу прийняття рішення. Деякі цілі і цінності не можуть бути кваліфіковані за нейтральними критеріями, як то більш важливі та менш важливі, не викликавши при цьому конфлікт інтересів (так, наприклад, ціль повної зайнятості вступає у конфлікт з ціллю обмеження інфляції). У таких умовах вибір політичних засобів допомагає обгрунтувати вибір цілі;

- аналіз не може обмежуватися лише аналізом засобів, які потрібно застосувати, та результатами, яких потрібно досягти. Інакше рішення приймаються не відповідно до їх адекватності завчасно визначеним цінностям і цілям, а залежно від альтернатив, які мають місце в конкретній ситуації. Особа, яка приймає політичне рішення, за винятком лише окремих випадків, не буде вдаватися до пошуку політичних засобів, які дають змогу найкращим чином досягти певної цілі, і здебільшого обмежиться зіставленням представлених їй політичних альтернатив, включаючи і можливість збереження статусу кво. Вибір політичної альтернативи насправді буде мати тенденцію, з одного боку, базуватися на порівнянні пропонованої міри та існуючої ситуації, з другого – на оцінці альтернатив залежно від відмінностей між ними. Вибір рішень найчастіше робиться відповідно до несуттєвих відмінностей між можливими варіантами, ніж на основі принципів, цінностей чи визначальних цілей тієї чи іншої політики;

- політичне рішення вважається правильним, якщо воно веде до консенсусу між акторами. Торг та переговори між різними акторами є насправді фундаментальними елементами процесу прийняття політичного рішення. Рішення є результатом компромісу між акторами, які переслідують різні цілі та сповідують різні цінності;

- особа, яка приймає рішення, має обмежені можливості для аналізу складних завдань. Виходячи з принципу, що їй не вистачає повноти інформації, інтелектуальних здібностей, достатніх часових і фінансових ресурсів для різнобічного аналізу політичного вибору, інкременталізм припускає, що вибір варіантів дії спрощується такими способами: 1) особа, яка приймає політичне рішення, обмежується вже відомими їй політичними альтернативами; 2) вибір лімітується

необізнаністю щодо результатів і потенційних наслідків наявних альтернатив. Таким чином, можливості аналізу, який передує політичним рішенням, є завжди обмеженими;

- інкременталізм передбачає, що послідовність малих рішень з їх обмеженою значимістю дає змогу знизити ризик помилкових рішень [15].

Інкрементальний аналіз прийняття політичного рішення буде виглядати таким чином:

- визначити й ранжувати свої найвищі цінності;
- визначити цілі, які б узгоджувалися з цими цінностями;
- визначити всі належні варіанти вибору або засоби досягнення цих цілей;
- прорахувати всі наслідки цих варіантів вибору та порівняти їх;
- вибрати варіант або комбінацію варіантів вибору, які б максимізували цінності, визначені раніше як найважливіші.

Цінності, цілі, варіанти вибору, наслідки є ключовими точками інкрементального аналізу. По суті інкременталізм Ч.Ліндблома є близьким до концепції обмеженої раціональності Г.Саймона, адже особи, які приймають рішення, змушені вдаватися до раціоналізації своїх дій, оскільки вони розглядають альтернативи, які піддаються ідентифікації, і, виключають із поля уваги всі інші, які пов'язані з невизначеністю, також вони розглядають як рівно допустимі ті наслідки, у вірогідності яких у них немає сумнівів.

Відповідно до інкременталізму державна політика рідше підпадає під радикальні зміни. Частіше є підстави фіксувати позитивні зміни як результат “послідовного обмеженого порівняння” між статус-кво і деякими достатньо близькими альтернативами. Якщо є потреба в позитивній зміні статус-кво, то той, хто приймає політико-управлінське рішення, не вдається до пошуку альтернатив, а знаходить можливість інкрементального (незначного) покращання, яке робить політику більш прийнятною. Тобто часто політичні рішення є варіаціями вже прийнятих рішень. За такого підходу політичні актори рідко розглядають та оцінюють яку-небудь публічну проблему як дещо принципово нове, це позбавляє їх від необхідності проводити глибокий аналіз. У звичних ситуаціях, стикнувшись зі складною проблемою, той, хто приймає публічне рішення, не вдається до системного аналізу цілей у цій сфері політики, так само як не вдається до виявлення альтернатив та аналізу наслідків рішень. Рішення, що приймаються в інкрементальний спосіб, піддаються відчутному впливу вже діючих політик, цінностей та стереотипів поведінки.

Зміст **циклічної моделі** чи моделі політико-управлінського циклу полягає в тому, що у процесі прийняття рішень проходить певна

кількість етапів, від усвідомлення проблеми до її практичної реалізації. Дж.Андерсон виокремив такі етапи:

- побудова порядку денного (agenda setting);
- формулювання альтернатив (policy formulation);
- вибір (прийняття) рішення (policy adoption);
- реалізація рішення (policy implementation);
- оцінка результатів та зміна рішення (policy evaluation).

Як зазначає Маккоул, цикл – це інструмент, який пов'язаний із методом поетапного аналізу, тому залежно від того чи іншого теоретичного підходу, який використовується, змінюється зміст і форма циклу. Проте варто відзначити, що циклу притаманні певні особливості, які встановлюють відмінності між циклічним та поетапним аналізом. Цикл наділяється такими характеристиками:

- лінійність – фази слідують одна за одною; фази є взаємовиключними (фаза А відрізняється від В, яка, у свою чергу, відрізняється від С і т.д.); їх дії визначаються відносинами неминучості, а не причинності;
- повторюваність – цикл має зворотний характер, оскільки відновляється щоразу як тільки розпочинається певна публічна дія. Ця якість повернення утворює так звані кільця, у яких цикл відновлюється з його початкової фази;
- подільність – елементи циклу можуть ділитися до безкінечності.

Цикл характеризується тим, що окрема фаза є, у свою чергу, циклом, який можна розділити на лінійні підфази, які повторюються та піддаються діленню.

Циклічна модель прийняття політичного рішення дає змогу сконцентруватися на структурі самого рішення, розбити його на фази та стадії, проаналізувати їх, а також виявити точки біфуркації, що впливають на характер політико-управлінського рішення. Циклічна модель містить у собі елементи як раціональної моделі, так і інкрементальної. Однак варто вказати на недоліки використання такої моделі в аналізі публічної політики. Зазначена модель не дає змоги аналізувати роль, характер, а також динаміку відносин між заінтересованими сторонами в середині процесу вироблення політики. Таким чином прийняття рішень розглядається як самостійний акт дії суб'єкта прийняття політико-управлінського рішення.

Іншими концептуальними підходами прийняття політичних рішень, які хоч і є дискусійними, проте набувають популярності, є підходи, засновані на “теорії ігор”, а також мережевий підхід. Їх особливостями є те, що їх використання у процесі прийняття політичного

рішення до певної міри компенсує проблему повноти інформації, яка завжди ускладнювала сам процес прийняття. Перший метод теорії ігор заснований на правилі Т.Байеса, що ґрунтується на принципі максимального використання вхідної інформації, її безперервного перегляду й переоцінки для прогнозування вірогідного розвитку подій і прийняття на цій основі рішення. Це (за Морроу) дає змогу включити в побудову моделі взаємодії фактор невизначеності відносно структури гри та особливо щодо типу гравців і характеру їх стратегій. У такому разі аналіз повинен брати до уваги переконання акторів, ураховуючи, що раціональність базується на взаємозумовленості суджень і стратегій та відображає справжню динамічну взаємодію акторів.

Мережевий підхід до прийняття політичного рішення (за А.Доунсом) концентрується на описанні учасників процесу прийняття рішення, а також на стратегії їх поведінки, моделей посередництва. К.Хей вказує на те, що політична мережа має внутрішню структуру та свої фази функціонування, кожна з яких корелюється з певним етапом прийняття політичних рішень. Разом з тим варто зазначити, що структура політичної мережі є достатньо умовною і, як зазначалося у попередніх розділах, сама політична мережа є достатньо фрагментованою, щоб мати можливість розглядати її як основу процесу прийняття політичного рішення. Мережевий підхід привносить в аналіз прийняття політичних рішень багато цінного, наприклад щодо охарактеризування взаємовідносин між учасниками процесу прийняття політичного рішення, однак, так само як і “теорія ігор”, не може бути розглянутий ні як нормативна, ні як описова модель прийняття політичного рішення.

Означеним моделям прийняття політичного рішення притаманні висока інтегративність, проте описовий та методологічний потенціал залишаються достатньо обмеженими. Незважаючи на недоліки, які мають існуючі концепції, все ж таки можна говорити, що маємо справу зі сформованою теорією прийняття політичних рішень. Дійсно, є багато пояснень того, як відбувається процес прийняття рішення, водночас бракує розробок раціональних способів розв’язання політико-управлінських питань. Одними з них є практичний спосіб реалізації залучення “третього сектору” до процесів прийняття рішень. “Третій сектор” є однією зі складових публічної політики та критерієм оцінки ступеня демократичності політичної системи. Некомерційний сектор, з одного боку, складає основу громадянського суспільства, з другого – представляє систему, призначену для створення та постачання споживачу суспільних благ. Надаючи послуги, НКО тим самим створюють конкурентне середовище для держави та відповідно повинні мати право брати участь у творенні державної політики. Особливістю таких утво-

рень є те, що вони самоорганізуються для вирішення конкретних цілей. Визначення пріоритетів і методів досягнення цілей потребує проведення аналізу проблемної ситуації: зрозуміти ціль, об'єкт, виявити фактори проблеми та оточуючого політичного середовища. Для аналізу позицій НКО найчастіше використовуються методи стратегічного аналізу, коли виокремлюються зовнішні та внутрішні фактори. Зовнішні фактори визначаються завдяки аналізу реальної ситуації в країні, регіоні, місті. Внутрішні стратегічні фактори потребують аналізу різних типів НКО з тим, щоб сформулювати узагальнені дані. Стратегічний аналіз НКО також передбачає виділення таких факторів, як: економічні, політичні, соціальні та технічні. Участь НКО в політичних процесах найчастіше визначається з допомогою методології, запропонованої Ш.Арнштайн:

- нижній рівень – органи влади виступають від імені громадськості, заявляючи про необхідність підтримки “громадської ініціативи”, підтримувати та контролювати її. НКО не представляють самостійної структури та включені в систему владної вертикалі;

- середній рівень – передбачає імітацію участі та виконання НКО представницьких функцій. Вони є слабкими та не можуть впливати на процес прийняття рішень;

- вищий рівень участі – передбачає реальну участь НКО як у процесах прийняття, так і в процесах реалізації політичних рішень та контролю за владними структурами.

До процесу прийняття політичних рішень НКО залучаються через встановлення чітких правил та розподіл зобов'язань і відповідальності, включаючи обов'язкові консультації з громадянським суспільством. Найвищим ступенем участі, за якого створюється реальна можливість впливати на прийняття рішення, є делегування та контроль. За такого рівня взаємодії громадські структури представлені в органах, де здійснюється процес прийняття рішень і контроль за їх виконанням. Зовнішніми стратегічними факторами, які визначають ступінь доступу НКО до процесу прийняття рішень, є законодавча база стосовно громадської участі та відкритий доступ до інформації.

Глава 4.4. Методи збирання інформації та оцінювання програм публічної політики

До основних методів збирання інформації належать опитування та спостереження.

Основними критеріями отриманої інформації є:

- ступінь повноти (комплексна – дає всебічні дані про об'єкт аналізу; часткова – використовується лише в сукупності з іншою інформацією);

- надійність;
- об'єктивність;
- доступність.

Опитування є основним методом для ситуацій, коли для проведення аналізу необхідно отримати інформацію з певних політичних питань, а саме ту, яка відображає ставлення громадськості до політичних акторів, рішень, проблем.

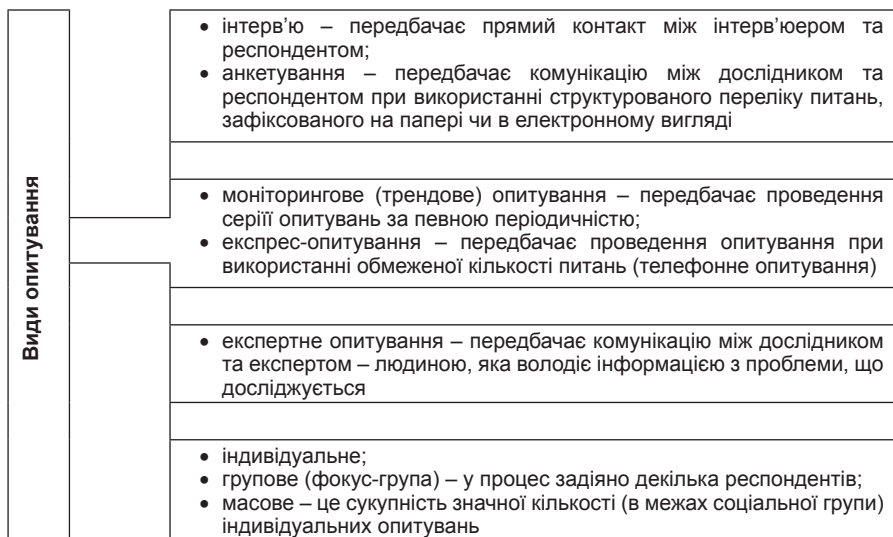


Рис. 4.3. Види опитування

Спостереження – це спосіб отримання інформації, що передбачає безпосередню фіксацію спостерігачем подій, що відбуваються.

До основних методів збирання даних належать традиційний аналіз, контент- та івент-аналізи. **Традиційний аналіз** передбачає тлумачення документа – матеріального носія інформації – у довільному стилі. У традиційному аналізі вирізняють:

- аналіз способу подачі матеріалу, його форми, стилю (наприклад указ, постанова, розпорядження, аналітична записка);
- аналіз змісту.

Контент-аналіз є методом, який являє собою процес збирання кількісних даних про предмет дослідження (явище чи процес) з метою оцінки та прогнозування дій політичних акторів. Контент-аналіз дає можливість фіксувати основні характеристики змісту документа та їх інтерпретувати. Контент-аналізу підлягають офіційні документи, книги,

статті, оголошення, телевізійні виступи тощо. У процедурі контент-аналізу виділяють кілька етапів: окреслення завдань, визначення об'єкта дослідження, розробка категоріального апарату, вибір кількісних і якісних одиниць контент-аналізу. Одиницями контент-аналізу можуть виступати:

- фізичні одиниці (наприклад номери газет);
- структурно-семіотичні одиниці (лексика мови);
- понятійно-тематичні одиниці;
- референційні одиниці (колективні актори);
- пропозиційні одиниці та оцінки (опис конкретних ситуацій, вимоги);
- макроструктурні одиниці (сценарії).

Проведення контент-аналізу потребує наявності: класифікатора; бланка контент-аналізу, який містить загальні дані про документ, підсумки аналізу; котирувальних матриць; інструкції щодо використання; каталогу проаналізованих даних. При контент-аналізі проводиться підрахунок:

- смислових зв'язків та словосполучень;
- частоти та тривалості згадувань про певну подію.

Перевагами контент-аналізу є те, що він дає змогу уникати впливу суб'єкта дослідження на об'єкт, дає високу ступінь достовірності інформації, недоліками – відсутність єдиної методологічної основи, залежність результатів від досвіду дослідника.

Івент-аналіз – метод аналізу подій, який дає можливість упорядковувати та структурувати складні політичні процеси, зокрема і прийняття рішень. Ефективність цього методу безпосередньо залежить від наявних даних.

До основних етапів методики івент-аналізу належать:

- збирання банку даних. Як джерела інформації використовуються офіційні документи, повідомлення, огляди новин, статистична інформація;
- розчленування зібраної інформації на окремі одиниці спостереження та сортування даних відповідно до цілей дослідження;
- заповнення матричного класифікатора;
- аналітичне порівняння отриманих величин, які характеризують події окремого часового проміжку;
- верифікація отриманих даних.

Переваги івент-аналізу полягають у високій об'єктивності, що робить цю методику найбільш привабливою для прийняття рішення.

Оцінювання публічної політики та її складових програм є новітньою практикою, яка не може зводитися лише до оцінювання

державної політики. При проведенні оцінки вирізняють власне політику і оцінку програми, у якій політика знаходить своє вираження. Це потребує значних зусиль щодо вибору методів та способів оцінки, що зумовлює певні труднощі оцінювання. Якщо оцінка публічної політики спрямована на перспективу і характеризується як процес аналізу та прогнозування наслідків реалізації політики, то оцінка програми має характер аналізу вже отриманих результатів політики. Відповідно вирізняють оцінювання процесу (встановлення відповідності поточної політики поставленим завданням) і оцінювання результатів (встановлення відповідності отриманих результатів програми поставленим цілям). Французький дослідник Я.Варон вказує на те, що сам процес оцінювання являє собою окрему політичну проблему, оскільки оцінка перебуває в полі напруги між кількісними змінами і якісними судженнями, між раціональним управлінням і демократичною дискусією [15, с. 371]. Програми, що реалізуються в публічній політиці, є результатами комплексу різнопланових соціальних взаємодій. Особливістю публічної політики є те, що жоден з акторів не може самостійно реалізовувати власні програми, а це, у свою чергу, розширює можливості застосування різних методик. Формується досить об'ємне методологічне поле методів, які пройшли апробацію оцінювання в державному управлінні, комерційних та некомерційних секторах. Але при цьому зберігаються основні параметри оцінювання: доцільність, релевантність, адекватність, ефективність, відповідність поставленим цілям, неупередженість, здатність реагувати на зміну ситуації.

Процедура оцінювання програм публічних політик є достатньо усталеною, в основі визначення ефективності програми перебуває ефективність прийнятого актором рішення. Водночас встановити логіку публічної діяльності акторів, яка веде до формування тієї чи іншої публічної політики, вибору того чи іншого рішення, видається достатньо проблематично. Однак саме комплексний підхід є основою проведення оцінювання в публічній політиці як з метою ухвалення політичних рішень, так і з метою аналізу їх наслідків. Головна складність процесу оцінювання полягає в тому, щоб аналітично та практично відділити наслідки, які випливають із самої політики, від дії зовнішніх факторів, які не можуть контролюватися акторами політики.

Умовна схема процесу оцінювання програм політики містить:

- створення проекту проведення оцінки;
- збирання та фільтрацію інформації;
- формування структури оцінювання політики;
- визначення наслідків проведення політики;
- виділення пріоритетних наслідків;
- підбиття підсумків.

До етапів оцінювання відносять:

- попереднє оцінювання (ex-ante evaluation) – спрямоване на оцінку ситуації і результатів майбутніх програм, політик або заходів;
- поточне оцінювання (on-going evaluation) – здійснюється під час реалізації програми або заходу;
- підсумкове оцінювання (ex-post evaluation) – проводиться після завершення програми.

Не менш важливим є вибір критеріїв оцінки. Як правило, найбільш поширеними є:

- критерій обґрунтування – в його основі – зіставлення цілей політики з вагомістю публічної проблеми, яка потребує вирішення. Політику вважають обґрунтованою, якщо її цілі відповідають характеру проблеми та її часовим і соціопросторовим параметрам;
- критерій результативності – використовується для порівняння результатів політики з поставленими цілями. Завдяки цьому встановлюється зв'язок між запланованими очікуваними та реально досягнутими результатами. Особливістю встановлення результативності є необхідність оперування чітко сформульованими цілями, до аналізу яких можна залучити кількісні параметри оцінки. Відповідно щодо цілей політичних акторів, які позбавлені таких характеристик, але, безумовно, мають місце в політичному процесі, то основні зусилля будуть спрямовані на їх виявлення;
- критерій ефективності – виражається через співвідношення вкладених ресурсів та результатів політики.

Щодо останнього критерію, то варто зауважити, що часто в оцінку державної політики закладаються критерії економічної ефективності. Спосіб визначення ефективності як похідної від витрат при досягненні цілей використовується і в державному управлінні. Що ж до публічної політики, то спектр критеріїв ефективності є набагато ширшим. Оцінка публічної діяльності та програм публічної політики має, з одного боку, демонструвати ефективність взаємодії акторів, з другого – забезпечувати ефективність реалізації управлінських функцій та розглядатися як інструмент корпоративної і політичної відповідальності всіх її акторів. Ефективність програм у публічній політиці – складне багатоаспектне явище, яке потребує кореляції різних параметрів оцінки.

Методологія оцінки публічної політики також має бути спрямована на те, щоб відобразити позиції всіх заінтересованих сторін, учасників процесу, тому комунікативні підходи будуть відігравати не останню роль в оцінюванні. Завданням публічної політики є максимальне впровадження програм горизонтального характеру, які мають свої особливості та потребують специфічних методів оцінки. Тому часто сукупність методів та методики процесу оцінювання горизонтальних

програм називають “горизонтальним оцінюванням” (“horizontal evaluation”, “cut-across evaluation”, “cluster-evaluation”).

На відміну від традиційного процесу оцінювання програм політики, який розпочинається зі створення проекту проведення оцінки, оцінювання горизонтальних програм має свої особливості та включає такі етапи (за Є.Селедцовою):

- визначення характеру (вертикальний чи горизонтальний) програми політики. Варто зазначити, що використання горизонтального оцінювання є достатньо ресурсозатратним процесом та виправдовує себе лише щодо горизонтальних програм. Їх основними критеріями є: 1) наявність сумісної структури управління, яка передбачає процес спільного прийняття рішення, прозорий розподіл відповідальності та ризиків; 2) спільні загальні цілі – розуміння того, що досягти поставленої мети можна лише спільними зусиллями;

- підготовка програми до оцінювання. Мета цього етапу – через налагодження комунікативної взаємодії між акторами мінімізувати ризики та можливість конфліктів;

- дослідження програми. Існують дві форми дослідження: 1) горизонтальний огляд – це дослідження, яке зосереджується на тих проблемних моментах програми, які зумовлені її горизонтальною структурою. Огляд передбачає проведення аналізу системи управління, відповідальності, звітності, реструктуризації затрат. Для цього використовуються традиційні методи збирання даних: анкетування, інтерв'ю, робота з фокус-групами, вивчення статистичних даних тощо; 2) горизонтальне оцінювання – ґрунтовний аналіз ефективності та результативності програми. Ключовим моментом такого оцінювання є проведення спільних форумів, конференцій, під час яких проводиться обмін інформацією між акторами та її аналіз. Метою обговорень є вироблення стратегії оцінювання програми, встановлення витрат (особливо додаткових), порівняння результатів із заявленими цілями.

Горизонтальне оцінювання передбачає використання таких стратегій, як:

- “стратегія теорії змін”. В її основі лежить розуміння того, що в кожного з актора програми політики є реальні мотиви і причини реалізувати її. Наявність згоди підтримувати співробітництво засвідчує, що учасники розуміють спільно визначені цілі. Ця стратегія дає змогу зрозуміти, які потрібно зробити зміни для досягнення довгострокових цілей і які дії мають бути виконані для цього в короткотерміновому періоді. Тобто стратегія застосовується для проведення стратегічного планування програми. “Стратегія теорії змін” має такий алгоритм: 1) учасники доходять згоди щодо кінцевих цілей про-

грами; 2) окреслюються попередні умови, які необхідні для досягнення встановлених довгострокових цілей; виокремлюються найбільш значимі умови, на які можна вплинути;

- “стратегія логічної моделі” – відображає деталі вигід та витрат від застосованих дій. Ця стратегія описує дії учасників на різних рівнях, їх взаємозв’язок та результативність;

- створення опису програми горизонтальних програм характеризується тим, що фокусується на загальних цілях, взаємній відповідальності кожного з учасників [25].

Методика оцінювання горизонтальних програм є відповіддю на запити публічної політики, має значні перспективи та певні переваги порівняно, наприклад, із методами експертних оцінок, але водночас, як показує практика, її результативне використання потребує досвіду.

Варто звернути увагу на те, що ступені розвиненості публічної сфери та демократичні суспільства – є одними із основних критеріїв оцінки публічної політики. Стан публічної сфери вимірюється за такими параметрами, як:

- наявність системи дієвих механізмів діалогу та інтеракцій між державою та суспільством при прийнятті значимих рішень;

- наявність інструментів формування влади та лобіювання суспільних інтересів;

- місцеве самоврядування, яке наділене реальною владою, повноваженнями та засобами їх реалізації;

- ефективне надання виконавчою владою послуг у сферах освіти, культури, охорони здоров’я;

- здійснення ефективного управління державним майном;

- ефективний нагляд та контроль у виконавчій владі;

- ефективне нормативне регулювання у виконавчій владі;

- прийняття законодавчою владою законів, які захищають права та інтереси громадян;

- соціально відповідальний бізнес.

Оцінка демократичності суспільства включає такі параметри, як:

- підтримка громадянських ініціатив і розвиток громадського контролю;

- прихильність до мирного вирішення конфліктів в інтересах усіх сторін;

- дієвість законів із приборкання корупції;

- економіка, де поважають право власності, забезпечують рівні можливості, гарантії для знедолених;

- конституційний захист прав меншин;

- верховенство закону, яке захищене незалежною судовою владою;

- вільні та плюралістичні ЗМІ;
- регулярні вільні та чесні вибори [27].

Оцінювання є інструментом ухвалення політичних рішень, оскільки воно допомагає політикам проаналізувати різні варіанти політики щодо їх ефективності та дієвості. Варто зауважити, що часто в оцінку державної політики закладаються критерії економічної ефективності. Що ж до публічної політики, то спектр критеріїв ефективності є набагато ширшим. Оцінка програм публічної політики має забезпечувати ефективність реалізації управлінських функцій та розглядатися як інструмент корпоративної та політичної відповідальності всіх її акторів.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте зв'язок політичних та управлінських процесів.
2. Порівняйте зміст понять “публічна політика” та “державна політика”, “публічне управління” та “державне управління”.
3. Поясніть зв'язок теоретико-фундаментального та прикладного аналізу публічної політики.
4. Дайте характеристику основним методам аналізу публічної політики.
5. Назвіть приклади, де аналіз конкретних ситуацій виступає як метод аналізу вироблення програм політики.
6. Охарактеризуйте етапи аналізу вироблення політики.
7. Охарактеризуйте способи залучення заінтересованих сторін до процесу вироблення політики.
8. Назвіть основні методи збирання інформації.
9. У чому особливість оцінювання програм публічної політики?
10. Чим різняться методики оцінки вертикальних та горизонтальних програм публічної політики?

Список використаних джерел

1. *Антанович Н. А.* Теория политических систем : учеб. пособие / Н. А. Антанович. – Минск : ТетраСистемс, 2008. – 208 с.
2. *Ахременко А. С.* Политический анализ и прогнозирование : учеб. пособие / А. С. Ахременко. – М. : Гардарики, 2006. – 333 с.
3. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології та практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – Київ : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
4. *Борискин В. В.* Государственное управление, государственная служба и их документационное обеспечение : учеб. пособие /

В. В. Борискин, Н. М. Поликарпова, С. Г. Тихомиров. – М. : ТК Велби, Проспект, 2006. – 360 с.

5. *Боришполец К. П.* Методы политических исследований: учеб. пособие / К. П. Боришполец. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 221 с.

6. *Гогвуд Р.* Аналіз політики для реального світу / Р. Гогвуд, Л. Ган. – Київ : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 396 с.

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

8. *Друкер П.* Менеджмент в некоммерческой организации: принципы и практика : пер. с англ. / Питер Друкер. – М. : ООО “И.Д. Вильямс”, 2007. – 304 с. – С. 10.

9. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / [голова наук. ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк та ін.]. – Київ : НАДУ, 2011. – (Публічне врядування). Т. 8. – [наук. ред. кол. : В. С. Загорський, (голова), С.О. Телешун (співголова)]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

10. *Колбеч Г. К.* Політика: основні концепції в суспільних науках / Г. К. Колбеч ; пер. з англ. О. Дем’янчука. – Київ : Видавн. дім “КМ Академія”, 2004. – 127 с.

11. *Кулакова Т. А.* Политика изменений: административные реформы и взаимодействие государства и общества / Т. А. Кулакова. – СПб. : Изд-во С.–Петербург. ун-та, 2011. – 382 с.

12. *Курносов Ю. В.* Аналитика: методология, технология и организация информационно-аналитической работы / Ю. В. Курносков, П. Ю. Конотопов. – М. : РУСАКИ, 2004. – 512с.

13. *Морс К.* Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики / К. Морс, Р. Страйк, А. Пузанов. – М. : Айрис-пресс, 2007. – 448 с.

14. *Некоммерческие организации* : пер. с англ. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2008. – С. 149.

15. *Новый общественно-политический словарь* : пер. с фр. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2008. – 548 с.

16. *Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп : пер. с англ. / М. Олсон. – М. : ФЭИ, 1995. – 174 с.

17. *От общественного к публичному* : коллективная монография / науч. ред. О. В. Хархордин. – СПб. : Изд-во Европ. ун-та в Санкт-Петербурге, 2001. – 530 с.

18. *Політична аналітика в системі публічного управління* : навч. посіб. / авт. кол. : С. О. Телешун, С. В. Сьомін, О. Р. Титаренко та ін. ; за заг. ред. С. О.Телешуна. – Київ : НАДУ, 2008. – 284 с.

19. Політична енциклопедія / [голова редкол. Ю. Левенець]. – Київ : Парлам. вид-во, 2012. — 808 с.
20. Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України [Електронний ресурс] : Наказ Державної служби статистики України від 3 груд. 2014 р. № 378. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-klasifikaciyi-instituciinih-sektoriv-ekonom-doc213682.html>
21. Про Регламент Верховної Ради України. Верховна Рада України [Електронний ресурс] : Закон України від 10 лют. 2010 р. № 1861-VI. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
22. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України / Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Постанова, Регламент, Форма типового документа [...] від 18 лип. 2007 р. № 950. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>
23. Публичная политика: от теории к практике / [под научн. ред. Н. Ю. Данилова, О. Ю. Гурова, Н. Г. Жидкова]. – СПб. : Алетея, 2008. – 356 с.
24. Саак А. Э. Разработка управленческого решения : учеб. для вузов / А. Э. Саак, В. Н. Тушняков. – СПб. : Изд-во “Питер”, 2007. – 272 с.
25. Селедцова Е. А. Методология горизонтальной оценки [Электронный ресурс] / Е. А. Селедцова. – Режим доступа : www.politanaliz.ru/articles_694.html
26. Теорія та практика аналізу публічної політики та управління : метод. рек. до практ. та семінар. занять / уклад. : С. О. Телешун. – Київ : НАДУ, 2009. – 44 с.
27. Якимец В. Н. Индекс для мониторинга и оценки публичной политики [Электронный ресурс] / В. Н. Якимец. – Режим доступа : http://www.civisbook.ru/files/File/Yakimez_index.pdf
28. Civic Engagement in Public Policies: A Toolkit. – New York : United Nations, 2007. – P. 139.
29. Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts United Nations New York, 2003. – 316 p. – P. 12.
30. Horton S. Competency Management in the Public Sector: European Variations on a Theme / Sylvia Horton, Annie Hondeghe, David Farnham. – Washington : IOS Press, Inc., 2002. – 189 p.
31. Steiss A. Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations / Alan Walter Steiss. – N. Y. : Marcel Dekker, 2003. – P. 1–2.
32. Schultz D. Encyclopedia of public administration and public policy / David Schultz. – N. Y. : Facts On File, Inc. , 2004. – 526 p.
33. Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance World Public Sector Report 2005 <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021616.pdf>

РОЗДІЛ 5. РОЛЬ ГРУП ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ ТА УПРАВЛІННІ

Глава 5.1. Місце та роль груп інтересів у публічній політиці

Глава 5.2. Механізми функціонального представництва інтересів та забезпечення публічної політики в Україні

Після опанування розділу слухач зможе:

- формулювати власне визначення груп інтересів та груп тиску й аргументувати його функціональність для аналізу сучасної ситуації;
- застосовувати обрану теоретичну конструкцію у процесі аналізу становлення груп інтересів та конкретних механізмів їх впливу на органи державної влади;
- орієнтуватися у взаємовідносинах між великим бізнесом та владою на різних рівнях;
- виділяти фактори, які найбільше впливають на механізми лобювання економічних та суспільних інтересів.

Глава 5.1. Місце та роль груп інтересів у публічній політиці

На початку ХХ ст. відомий американський соціолог, політолог і філософ А.Бентлі стверджував, що дослідження політики не повинно зводитися до опису законодавчих норм та формальних моментів політичної організації суспільства, а передусім повинно передбачати дослідження дій людей, які добровільно об'єднуються в групи, щоб досягти певних політичних цілей. На початку ХХІ ст. ця теза, враховуючи стрімке зростання рівня політичної та громадянської культури, освіти та передусім розвиток різноманітних механізмів і засобів комунікацій у демократичних країнах не втратила своєї актуальності. Сьогодні активними суб'єктами політичних процесів є не лише держава та політичні партії, а й інші інститути, які забезпечують інтереси численних соціальних утворень – класів, різноманітних лобі, професійних, релігійних, територіальних, етнічних та інших груп населення. У структурованому вигляді ці новосформовані групи інтересів, які є продуктом самоорганізації громадянського суспільства, виступають як формально або неформально організовані групи осіб, які поділяють ті або інші цілі й намагаються здобути право доступу до процесу вироблення та прий-

няття державно-владних рішень. Від узгодження інтересів окремих груп та суспільства в цілому залежить стабільність і стійкість політичної системи, ефективність та легітимність влади, динаміка суспільного розвитку тощо.

Починаючи із середини 1990-х рр. місце та роль груп інтересів у публічній політиці зазнали кардинальної трансформації, причому йдеться не лише про національний, регіональний або місцевий рівень, а й рівень глобальний. Фундамент такої тенденції було закладено ще у 60–70 рр. ХХ ст., коли під час біхевіористської революції, на протигагу макропроблемам, суттєво підвищився інтерес до дослідження поведінки різноманітних груп. Різні правозахисні, екологічні, антивоєнні, гендерні, релігійні, культурні та інші організації (які діяли в межах так званих “нових соціальних рухів”) зайняли окреме, самостійне місце у сфері громадянської соціально-політичної активності. При цьому, на відміну від таких соціальних рухів та організацій, як асоціації малого та середнього бізнесу, пенсіонерів, фермерів, профспілки тощо, які виступали своєрідним додатком до політичних партій (особливо ця тенденція помітна за двопартійної системи – наприклад, у США) нові групи інтересів від самого початку дистанціювалися від останніх, зокрема, відмовившись делегувати партіям свої політичні функції. У подальшому ефективна “непартійна” політична активність груп інтересів в умовах становлення та розвитку публічної політики навіть дала привід деяким дослідникам висунути в цілому дискусійну тезу про “занепад” або “кінець” політичних партій.

Дослідження особливостей функціонування груп інтересів неможливо проводити окремо від дослідження громадянського суспільства. На думку В.Цвіха, групи інтересів у громадянському суспільстві діють, впливаючи на ступінь розвитку, спосіб вияву та самоорганізації його інтересів. Одним із головних напрямів активності груп інтересів є вплив на компоненти громадянського суспільства, а саме соціальну структуру і процеси, культуру тощо [34, с. 49]. По суті громадянське суспільство можна розглядати як підґрунтя для створення груп інтересів, оскільки асоційовані групи інтересів часто характеризуються як “привідний пасок демократії” та індикатор розвитку громадянського суспільства” [10, с. 68]. Виходячи з цього поширеність обцинних груп інтересів, заснованих на спільному походженні та зв’язках традиційного характеру, в яких людина фактично перебуває з моменту народження, значною мірою свідчить про нерозвиненість громадянського суспільства або взагалі його відсутність.

Сьогодні групи інтересів (насамперед групи інтересів великого капіталу) поряд із політичними партіями є основними акторами публічної

політики – сфери політичних відносин, в якій інститути громадянського суспільства та держави взаємодіють в умовах відносної відкритості та транспарентності. При цьому групи інтересів як непартійні суб'єкти публічної політики домінують на макрорегіональному (в Європейському Союзі групи інтересів більш активні, ніж партії, діяльність яких в основному зосереджена в Європейському парламенті) та глобальному рівні (світові громадські рухи, пов'язані передусім з екологічною, медичною, правозахисною діяльністю та особливо транснаціональні корпорації часто більш впливові, ніж численні міжнародні організації) [24].

Основи теорії груп інтересів були закладені в дослідженнях А.Бентлі та Д.Трумена. Праця А.Бентлі “Процес управління”, видана ще в 1908 р., ініціювала подальшу наукову дискусію щодо проблем функціонування в суспільстві різноманітних груп інтересів. У свою чергу, Д.Трумен у своїй роботі “Управлінський процес. Політичні процеси і громадська думка” (1951 р.) популяризував ідеї А.Бентлі, паралельно з цим запропонувавши низку власних розробок.

На сьогодні у вітчизняному та зарубіжному державно-управлінському й політичному дискурсі поняття “група інтересів” трактується надзвичайно широко (певною мірою це пов'язано з політичними симпатіями або антипатіями дослідників, а також перманентними модернізаційними та трансформаційними змінами на національному і глобальному рівнях). У такому контексті особливо показовою є кількість термінів, які вживаються дослідниками як синоніми до поняття “групи інтересів” – “зацікавлені групи”, “організовані групи”, “групи тиску”, “групи впливу” тощо, хоча часто вони описують різні об'єкти. На постсоціалістичному просторі окремо слід виділити стійкий вплив стереотипів радянської наукової школи, яка основну увагу приділяла соціальним макрогрупам (класам). Виходячи з цього питання місця та ролі груп інтересів у політичних та соціально-економічних процесах залишається відкритим.

У цілому в наукових дослідженнях присутні різні (часто – діаметрально протилежні) трактування та визначення поняття “група інтересів”. Так, М.Уолтерстайн називав групами інтересів “усі добровільні об'єднання людей, колективів і організацій з формальною основною структурою, у яких особисті вимоги поєднані з матеріальною і духовною суспільною користю і які виражають себе усередині своєї чи іншої організації за допомогою співробітництва і впливів – висловлюються щодо інших груп чи політичних інститутів” [31, с. 163]. Г.Вілсон визначав групи інтересів як відокремлені від уряду структуровані організації, які однак неформально з ним співпрацюють, намагаючись впливати на публічну політику. У свою чергу, Г.Алмонд та Дж.Пауелл

під групою інтересів мали на увазі групу індивідів, які пов'язані окремими зв'язками і зацікавлені в збереженні цих зв'язків [37, с. 256].

В українському політологічному енциклопедичному словнику групи інтересів визначено як “об'єднання людей, які, виходячи з певних інтересів або потреб, висувають вимоги до інших груп суспільства чи суспільства в цілому з метою підтримати або поліпшити свої позиції, досягти певних цілей” [27, с. 123].

Необхідно зазначити, що у вітчизняному політичному дискурсі поняття “група інтересів” трактується дуже широко – починаючи від розуміння цього явища як функціонування виключно груп тіншового впливу до ототожнення з різноманітними суспільними групами. Значною мірою це пов'язано з тим, що в політичному процесі суспільств перехідного типу, до яких належить і Україна, домінують специфічні суб'єкти, які в цілому представляють групові інтереси, але відрізняються від груп, що формуються довкола спільних ознак. Це так звані *rent-seeking*, тобто групи, що шукають шляхів збагачення, займаючись політичним лихварством та отримують прибутки без участі в оновленні та відтворенні ресурсів [39; 41]. Важливим чинником існування подібних груп є наявність системи клієнтелізму, що існує, зокрема, і в розвинутих країнах, а не лише суспільствах перехідного типу [43]. В Україні до цієї групи політичних акторів – одного з основних суб'єктів публічної політики – належать фінансово-політичні групи, специфіка діяльності яких буде розглянута нижче.

Різновидом груп інтересів є групи тиску (однак слід враховувати, що значна частина науковців на сьогодні не розрізняють групи інтересів та групи тиску). У цілому існує два основних підходи до визначення поняття “групи тиску”. Одні дослідники відносять до них будь-які об'єднання, що використовують метод тиску, підтримки чи зриву певних політичних рішень (так, Д. Трумен розглядав групи тиску як певні організовані частини груп інтересу, які здійснюють тиск на публічні органи [38, с. 8]). Прибічники іншого підходу ототожнюють такі групи лише з певними видами груп інтересів, а саме з тими, що уникають ініціативних пропозицій стосовно нових законів, а лише впливають на прийняття чи неприйняття певного рішення (передусім у соціально-економічній площині), підтримку чи зрив якоїсь акції. Такі групи не мають своїх засобів масової інформації та обмежені у політичних ресурсах впливу на владу [18, с. 549]. Отже, можна констатувати, що відмінність груп тиску від груп інтересів полягає в тому, що групи тиску захищають переважно цільові економічні інтереси.

Таким чином, сьогодні групи інтересів відіграють роль однієї з провідних форм самоорганізації соціуму і одночасно виступають

провідними суб'єктами публічної політики. Це пов'язано з тим, що процеси публічної політики передбачають два типи відносин – неформальні, реальні групові, оскільки група інтересів є його первинним суб'єктом, та офіційно-інституціональні, похідні від неформальних, які являють собою проекцію групових інтересів (у цьому контексті державні інститути – лише один із багатьох видів груп інтересів). Виходячи з цього групи інтересів та групи тиску виконують такі функції в публічній політиці:

1. Функція артикуляції (формулювання) інтересів окремих верств суспільства, тобто перетворення соціальних очікувань у конкретні політичні вимоги. Зокрема, це може бути передача вимог уряду від тих чи інших об'єднань громадян або мобілізація громадян для реалізації урядових програм, що відповідають їх інтересам. Дослідники виділяють чотири основні стилі артикуляції інтересів:

- вимоги можуть бути виражені явно або неявно;
- вимоги можуть бути сформульовані розпливчато (наприклад виражати загальну незадоволеність, але не вказувати на засоби вирішення проблеми) або в конкретних проханнях;
- вимоги можуть бути загальними (принципи, підходи, концепції) або конкретними;
- вираження інтересів може бути детально проробленим, реалістичним або емоційним (протест, невдоволення, обурення, прославляння, подяка тощо).

2. Функція агрегації інтересів, тобто узгодженням приватних вимог та потреб, встановлення між ними певної ієрархії та вироблення на цій основі спільних групових цілей. При цьому перевага віддається тим рішенням, які мають найкращі шанси на своє проходження в органах публічної влади та подальше впровадження в життя. Відповідно групи інтересів виконують функцію селекції, відкидаючи нежиттєздатні проекти ще на початковому етапі.

3. Функція інтеграції. Публічне представлення різноманітних групових інтересів (передусім ідеться про глобальні тенденції в різних сферах громадської думки) дає можливість владним структурам знаходити консенсус між ними, що сприяє подальшій інтеграції суспільства.

4. Інформаційно-комунікативна функція. Групи інтересів виконують роль своєрідного посередника між громадськими організаціями та політичними інститутами, здійснюють трансляцію громадської думки і надають громадянам додаткові можливості для участі в процесі ухвалення політичних рішень. Крім того, діяльність різних груп дає змогу ознайомитися з максимально можливим обсягом інформації з кожного питання та виробити найбільш прийнятне рішення для більшості

верств населення. У результаті влада отримує можливість коригувати політичний курс, робити його більш відповідним реальним потребам громадян.

5. Стабілізаційно-адаптивна функція. Артикуляція та агрегація інтересів, їх певне взаємодоповнення суттєво знижують соціальну напруженість у суспільстві, закладають основи для консенсусної демократії, що в подальшому сприяє адаптації політичної системи до нових умов функціонування.

6. Контрольна функція. Групи інтересів контролюють законодавчий процес, розробляють нові законопроекти та подають їх на розгляд законодавчої влади, значною мірою впливають на процес кадрового забезпечення міністерств та відомств.

7. Функція формування політичної еліти. Групи інтересів являють собою своєрідне об'єднання експертів, які дають оцінку різноманітним явищам політичного та соціально-економічного життя. Відповідно вони пропонують своїх членів для роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування або підтримують відповідні кандидатури з числа "професійних" політиків.

8. Функція аксіологічної трансформації. Групи інтересів, особливо в період політичних та соціально-економічних трансформацій, впливають на формування ціннісної системи суспільства, сприяючи адаптації соціуму до змін через ресоціалізацію. Разом з тим, у свою чергу, ціннісна система суспільства визначає умови діяльності груп інтересів, а також їх ефективність. У результаті подібна взаємодія сприяє становленню ініціативного та відповідального громадянина.

На окрему увагу заслуговує точка зору американського політолога Г.Екстайна, згідно з якою групи інтересів у суспільстві виконують дві основні функції: інтегративну (об'єднують різноманітні цілі індивідів, перетворюючи їх у подальшому в альтернативні дії) та дезінтегративну (запобігання політичному відсудженню індивідів, адже політичні партії – передусім за двопартійної системи – нездатні повною мірою відобразити індивідуальні погляди [40, с. 291].

Також слід зазначити, що, на думку Дж.Алмонда та Дж.Пауелла, групи інтересів відіграють ключову роль у виконанні двох важливих функцій політичних систем, а саме функцій із підтримання системи (політичне рекрутування, політична соціалізація, політична комунікація) та функцій, що задають параметри процесів прийняття і здійснення рішень (артикуляції та агрегування інтересів, розробки політичного курсу і його здійснення) [37, с. 12–16].

Таким чином, групи інтересів у цілому позитивно впливають на політичну систему, посилюючи механізми політичного представництва

та виступають своєрідними посередниками у взаємовідносинах громадянського суспільства та держави. Разом з тим їх діяльність може мати й дисфункціональні наслідки. Зокрема, йдеться про:

- громадський протекціонізм (збереження без змін уже досягнутих позицій та прав – як правило, на протипагу інтересам інших груп, які не мають достатнього впливу на владу);

- заперечення колективної дисципліни (кожна група намагається перекласти на інших тягар національних видатків);

- управлінський застій (постійне блокування діяльності та ініціатив уряду);

- порушення рівноваги між різними інтересами, наявними в суспільстві, унаслідок домінування однієї або кількох груп;

- однобічну перевагу виключно корпоративних інтересів.

Типологія груп інтересів є достатньо складним завданням, що пояснюється, по-перше, їх чисельністю, по-друге, надзвичайним різноманіттям. Відповідно, фактично кожен дослідник даної проблематики пропонує власну класифікацію, яка здійснюється на підставі різних критеріїв:

1. Походження та ступінь організованості:

- анемічні (групи виникають як реакція на ту чи іншу ситуацію, характеризуються нерегулярністю артикуляції інтересів, відсутністю організованих дій, ситуативністю та нетривким терміном функціонування);

- інституціональні (формальні об'єднання, які мають організаційну структуру, професійний кадровий апарат і чітко визначають політичні, соціальні та економічні пріоритети);

2. Спеціалізація діяльності:

- асоціативні (добровільні об'єднання, які спеціалізуються на представництві інтересів та покликані вирішувати конкретні завдання – наприклад, профспілки);

- неасоціативні (неформальні об'єднання на релігійній, соціокультурній, родинній основі, діяльність яких є непостійною).

3. Характер діяльності:

- одноцільові (виникають та функціонують для досягнення однієї цілі, після її досягнення розпадаються);

- багатоцільові (характеризуються багатопрофільною діяльністю).

4. Сфери інтересів:

- секторальні (відстоюють інтереси (передусім матеріальні) своїх членів);

- загальносоціальні (відстоюють загальні ідеали, цінності, принципи).

5. Доступ до владних інституцій:

– внутрішні групи (групи-інсайдери), які мають привілейований доступ до владних структур;

– зовнішні групи (групи-аутсайдери), які подібного доступу не мають та змушені апелювати до суспільства в цілому.

На окрему увагу заслуговують класифікації М. Уолтерстайна та У. фон Алемана.

М. Уолтерстайн класифікує групи інтересів за принципом парантагоністів, тобто “суспільні – приватні”, “формальні – неформальні”, “матеріальні – духовні” [31, с. 166]. У свою чергу, У. фон Алеман запропонував типологію груп інтересів, які діють у різних сферах суспільної діяльності:

1) організовані інтереси в економічній сфері: підприємницькі об’єднання, профспілки, споживчі союзи;

2) організовані інтереси в соціальній сфері: об’єднання із захисту соціальних прав (союзи та товариства пенсіонерів, інвалідів тощо), об’єднання соціальних досягнень (благодійні організації), групи самопомоги (товариство наркозалежних тощо);

3) організовані інтереси у сфері дозвілля та відпочинку: спортивні союзи, клуби з організації дозвілля, хобі;

4) організовані інтереси у сфері релігії, науки та культури: церкви, релігійні секти, наукові асоціації, союзи діячів мистецтв;

5) організовані інтереси в суспільно-політичній сфері: духовні, етичні, правозахисні, громадські рухи.

В Україні групи інтересів отримали формальну, визначену законодавством можливість представництва після розпаду СРСР, коли розпочалося формування демократичних політичних інститутів. Відповідно на сьогодні їх розвиток та роль у публічній політиці пов’язаний із розвитком українського суспільства, процесами реформування в політичній, економічній та соціально-культурній сферах. Разом з тим слід ураховувати, що поява та розвиток численних груп інтересів в Україні були детерміновані двома основними факторами.

По-перше, йдеться про виникнення та утвердження різних форм приватної власності з паралельним зменшенням ролі державної власності. Саме накопичення (90-ті рр. XX ст.) та перерозподіл (початок XXI ст.) приватної власності стало головним об’єктом нових групових інтересів (передусім йдеться про нову політико-економічну еліту, більша частина громадян була виключена з цих процесів унаслідок слабкої консолідації).

По-друге, демократизація процесів формування владних структур призвела до поглиблення корумпованості та бюрократизації органів публічної влади.

Виходячи з цього від самого початку новосформовані групи інтересів суттєво відрізнялися від подібних утворень розвинутих демократичних країн. У західних країнах групи формально перебувають поза виборчим процесом, опікуються конкретними програмами і рідко представлені в офіційних структурах управління. Групи намагаються підштовхнути партії і їх вибірних посадових осіб до ведення певної політики, а не здійснюють цю політику самі [19, с. 98–108]. В Україні (як, до речі, і в інших пострадянських країнах) групи інтересів часто формувалися як елементи партійних, державних або новосформованих фінансово-економічних структур, відповідно їх суперництво відбувалося переважно всередині цих структур кулуарними методами.

Інституціоналізація груп інтересів в Україні полягає у створенні ними відповідних організацій, через які вони відстоюються групові інтереси громадян. Розмаїття організаційних форм, у яких існують групи інтересів, віддзеркалюється в поняттях, якими їх позначають: “об’єднання”, “асоціація”, “спілка”, “організація”, “клуб”, “рух”, “комітет” тощо. Найпоширенішими і найтиповішими є самоврядні громадські об’єднання (головним принципом існування та діяльності таких об’єднань є добровільність участі у них громадян) – групи асоціативного типу, що створюються для артикуляції, захисту і задоволення власних потреб та інтересів (професійні, молодіжні, феміністські, релігійні, культурні тощо). Вони мають чітку формальну структуру і правовий статус. До них належать бізнесові спілки (наприклад Українська спілка промисловців і підприємців), молодіжні, жіночі, етнічні, релігійні об’єднання, товариства споживачів тощо. Достатньо впливовою групою інтересів є профспілки, які можна віднести до спеціалізованих структур, що артикулюють певні інтереси.

Разом з тим найбільш впливовими й ефективними в Україні є групи інтересів великого капіталу (фінансово-політичні групи або корпорації). Ці специфічні групи інтересів належать до категорії інституціональних груп, які являють собою інститути та організації, вбудовані в суспільно-політичну систему та покликані вирішувати конкретні завдання в межах цієї системи.

Становлення та розвиток великих корпорацій як специфічних груп інтересів у країнах західної демократії відбувалося еволюційним шляхом і у часі розтяглося майже на два століття. XIX ст. у цьому контексті слід розглядати як період первісного накопичення капіталів, а також організаційного оформлення корпорацій, інтеграції банківського та промислового капіталу. Концентрація виробництва та швидкі темпи науково-технічної революції потребували суттєвого збільшення фінансування на оновлення вже існуючих виробничих потужностей, будівництво нових

підприємств, проведення наукових розробок, їх апробацію тощо. Виходячи з цього комерційні банки поступово змінили свою роль, перетворившись із “фінансових посередників” на безпосередніх учасників виробничого процесу, ключову ланку прийняття рішень. Перша половина ХХ ст. ознаменувалася стрімким розвитком фінансово-промислових корпорацій, їх виходом на світовий ринок, що був перерваний Великою депресією та Другою світовою війною. Після закінчення війни саме корпорації сприяли відбудові народного господарства країн Західної Європи та виходу економік із затяжної кризи, пов’язаної з орієнтацією на військові потреби. Однак роль держави при цьому залишалася вкрай важливою. Зокрема, в Японії конкурентне об’єднання шести найбільших фінансово-промислових груп було створено за безпосередньою участю державних інституцій, які не допускають послаблення позицій або банкрутства жодної з фінансово-промислових груп, визначають основні контури їхньої промислової політики, а в разі спаду виробництва (що мало місце, зокрема, у 1992–1993 рр.) приймають додаткові програми державного фінансування для виходу з кризи.

Починаючи з 1970-х рр. ХХ ст., коли розпочалося активне формування транснаціональних корпорацій, багато хто з політологів та економістів, особливо на тлі прогресуючих глобалізаційних процесів, заговорив про початок “корпоративного тисячоліття”. Відомий американський дослідник Д.Гелбрейт, проаналізувавши роль корпоративного сектору економіки в США, дійшов висновку, що поступово масштаб діяльності великих корпорацій наблизитиметься до масштабів діяльності держави [8, с. 118]. У 2000 р. голова програмного комітету з підготовки VIII Конгресу Міжнародної асоціації політичних наук У.Лафферті ввів у науковий обіг поняття “корпоративний переворот”, який розумівся як рух до нової ери більш впливових корпоративних форм та процесів. Показово, що мета конгресу полягала у з’ясуванні впливу корпоративного перевороту на існуючі форми правління та різні типи суспільств.

Отже, в основі становлення корпоративних груп у Західній Європі та частково США насамперед перебувають економічні чинники, хоча говорити про те, що вони абсолютно не впливають на прийняття політико-управлінських рішень у державі, не можна. Водночас їх вплив на політичні процеси є швидше опосередкованим, ніж прямим. Як правило, ці групи основну ставку роблять на професійних лобістів або GR-спеціалістів у структурах виконавчої чи законодавчої влади, а також інститути громадянського суспільства.

У свою чергу, мета і причини утворення більшості фінансово-промислових груп в Україні були зумовлені елементарною боротьбою

нових власників підприємств за виживання в умовах кризової економіки, розриву усталених виробничих зв'язків, недосконалості законодавчої бази тощо. Тому фінансово-промислові групи фактично були змушені для захисту власних економічних інтересів використовувати політичні засоби впливу і поступово інтегруватися у владу.

У цілому становлення груп інтересів великого капіталу в Україні визначалося низкою чинників, серед яких доцільно відзначити такі.

По-перше, наявність великих промислових підприємств, а також природних ресурсів, які можна експортувати або проводити посередницькі операції з ними, отримуючи надприбутки. Отже, йдеться про можливість діставати природну та монопольну ренту.

По-друге, на процеси формування цих груп суттєво вплинула швидкоплинність структурних змін в економіці при паралельних процесах політичної трансформації. Специфіка у проведенні соціально-економічних та політичних реформ, їх комплексність та завершеність значною мірою визначали структурні особливості новоутворених груп інтересів, їх політичний вплив.

По-третє, недосконалість і слабкість правової системи, що породжує невпевненість в управлінні бізнесом. Останнє, у свою чергу, призвело до сповільнення процесів формування фінансових ринків (досвід України у цьому плані є особливо показовим, оскільки діяльність фінансово-промислових груп до сьогодні фактично не унормована на законодавчому рівні).

По-четверте, принципово важливим у перехідний період до ринку були перетворення у сфері державного управління. Однією з причин глибокої кризи в економіці України можна назвати надзвичайно ускладнений державний апарат, діяльність якого спрямована передусім на реалізацію власних інтересів. Бюрократичні установи виявилися неспроможними скоординувати спільну роботу і частково паралізували ефективне державне управління економікою.

По-п'яте, становлення груп інтересів великого капіталу значною мірою залежало від функціонування в країні специфічних клієнтерно-патримоніальних відносин, які стали основою для формування нових груп впливу. Клієнтельні структури були пов'язані з попередньою комуністичною номенклатурою, проте проведені соціально-економічні та політичні реформи створили нові форми клієнтелізму, які були зосереджені в державних органах влади і були відмінні від тих, що існували за попередніх режимів.

Ті, хто володів таким капіталом, як найширша мережа зв'язків, стали новими патронами, і хоча нині в їхньому розпорядженні є й інші форми впливу (передусім фінансові), вони зацікавлені у збереженні своєї

влади патронів разом із контролем над тими послугами, монополістом надання яких є уряд (а також доступ до цих послуг). При цьому рівень, характер і майбутнє корупції та клієнтелізму великою мірою залежать від способів приватизації державної власності [35, с. 6].

Поступове зміцнення демократії призвело до того, що мережі, побудовані за принципом “клієнт – патрон” усе більше збігалися з офіційними напрямками діяльності влади. Це дало змогу державі мати справу з передбачуваними формами корупції, у тому числі пов’язаної з політичною діяльністю великого бізнесу [35, с. 20].

З проблемою існування клієнтських структур тісно пов’язана проблема можливості отримання окремими бізнес-угрупованнями економічної ренти, що давала змогу заробляти надприбутки. Рента економічного походження в суспільствах перехідного типу створюється тоді, коли держава обмежує діяльність ринку. Процеси квотування експортних угод, згортання вільної торгівлі, ліцензування деяких видів економічної діяльності сприяють створенню “рентних притулків”, якими вдало користуються чиновники і бізнесмени [7, с. 108]. По суті, виникає певний симбіоз, який вигідний обом сторонам “угоди”, адже і чиновники, і бізнесмени можуть отримувати надприбуток при докладанні мінімуму зусиль в обхід основних законів вільного ринку. Боротьба за привілеї (або пошук ренти) сприяє діяльності, яку можна позначити як “відверто непродуктивний пошук прибутку”. Показово, що він може бути законним (наприклад публічне лобіювання), або незаконним (хабарництво). У цілому пошук ренти безпосередньо пов’язаний із масштабами та сферами урядового втручання в економіку, а також відносним розміром державного сектору. Виходячи з цього в Україні, уряди якої в основному віддавали перевагу адміністративним методам (так званому “ручному управлінню”), економічна рента стала основою для формування більшості фінансово-промислових груп інтересів. Водночас уряди країн Центрально-Східної Європи, що максимально відкрили ринок та послідовно дотримувалися основ ринкової конкуренції (що іноді призводило до серйозних соціальних наслідків – достатньо згадати політику “шокової терапії” у Польщі), звели до мінімуму можливість одержання рентних надприбутків, а, отже, сприяли формуванню таких національних фінансово-промислових груп, які віддавали перевагу економічним, а не політичним чинникам своєї діяльності.

На сьогодні фінансово-політичні групи інтересів в Україні можна умовно поділити на два типи:

– фінансово-політичні групи, в яких головну роль стратегічного та фінансового центрів відіграють банки (проте вони не виконують ролі інвестиційних центрів). Подібні фінансово-політичні групи ство-

рювалися з ініціативи банків, тому не мають чітко визначених меж консолідації;

– фінансово-політичні групи, в яких головну роль відіграють промислові підприємства. Ці групи виникли на базі трейдерського капіталу, а також приватизації державного системного бізнесу. Стратегічними та інвестиційними центрами подібних груп є компанії, що ними керують, навколо яких об'єднані промислові підприємства. Банки у цих групах в основному обслуговують розрахункові операції їхніх членів.

Як правило, фінансово-політичні групи інтересів виникали на основі регіонального, галузевого чи професійного об'єднання. Проте для всіх цих груп спільною характерною рисою є тісне поєднання фінансово-економічного та адміністративно-політичного компонентів, які на практиці не можуть існувати окремо один від одного.

Фінансово-економічний компонент насамперед свідчить про те, до яких ресурсів та чи інша група мала доступ, які промислові та сільськогосподарські об'єкти контролювала, а також про те, якими були фінансові можливості групи.

Адміністративний компонент знайшов своє відображення в кількості посадових осіб (різного рівня), які тісно співпрацюють із групою. Головний же політичний компонент, як правило, відображається шляхом представництва у публічній політиці (передусім у Верховній Раді України, місцевих радах тощо).

Таким чином, стосовно фінансово-промислових груп, які діють в Україні, доцільно говорити про існування фінансово-політичних груп інтересів або груп інтересів великого капіталу.

Діяльність цих корпоративних об'єднань характеризується такими ознаками:

- контроль над промисловими та фінансовими активами;
- управління фінансовими потоками через власний банк;
- наявність власної депутатської фракції (або групи депутатів) у вищому законодавчому органі країни, яка виступає головним лобістом інтересів фінансово-промислової групи;
- делегування своїх представників у структури виконавчої та, іноді, судової влади;
- вплив на редакційну політику засобів масової інформації загальнодержавного масштабу.

Крім того, фінансово-політичні групи інтересів, як правило, визначають розвиток однієї або навіть кількох партій, які, по суті, виступають їхніми політичними надбудовами, професійних та ділових товариств тощо.

Процес інституалізації взаємовідносин фінансово-політичних груп з владою в Україні принципово відрізнявся від аналогічної практики розвинених країн. Зокрема, формування спеціалізованих неполітичних інституцій в Україні не відбулося, тому для вирішення своїх завдань фінансово-політичні групи стали використовувати загальну політичну структуру країни, передусім – Верховну Раду України.

Взаємовідносини між фінансово-політичними групами та владою в Україні традиційно відбуваються на двох рівнях. По-перше, на рівні загальнонаціональному, тобто в центральних інститутах законодавчої та виконавчої влади.

По-друге, на регіональному та місцевому рівнях. Показово, що на цьому рівні фінансово-політичні групи іноді одержують через своїх представників фактично повний або частковий контроль над місцевими органами влади, що дає змогу, з одного боку, створювати максимально комфортні умови для своєї економічної діяльності, з другого – унеможливило проникнення інших конкуруючих груп у підконтрольний регіон.

Що стосується впливу фінансово-політичних груп безпосередньо на центральну владу, то ще з 1996 р. можна відзначити бажання цих груп “легалізувати” свій вплив на процеси прийняття рішень у державі шляхом створення потужних політичних партій, які через парламентське представництво змогли б добиватися прийняття потрібних рішень соціально-економічного та політичного характеру. Попит на так звані бізнес-партії був зумовлений розвитком ринкових відносин та відповідним формуванням підприємницької еліти. Формування в Україні фінансово-промислових, партійно-політичних та державно-політичних груп інтересів, що потребують легалізації та захисту своїх інтересів у боротьбі за владу, спричинило створення нових або привласнення вже існуючих партій, які й стають на захист інтересів зазначених груп. Отже, партії стали інструментом легалізації форм і методів окремих груп та осіб [9, с. 7].

При цьому нові партії, які виникли на основі фінансово-політичних груп в Україні, на нашу думку, частково нагадують відповідні постмодерністські політичні “підприємства” в Західній Європі. Як приклад може слугувати партія колишнього Прем’єр-міністра Італії С.Берлусконі “Форца Італія”, яка у часи свого розквіту орієнтувалася виключно на реалізацію політичної влади та здійснення управління державою. Партія була створена за допомогою професіоналів – політичних маркетологів і менеджерів, не потребувала великої кількості активістів, місцевих організацій, оскільки фінансувалася не стільки членськими внесками, скільки отримувала необхідні ресурси від тих фірм і

підприємств, на базі яких створена. Крім того, партія не боролася за допуск до ЗМІ, а використовувала власні телестанції та друковану популярну пресу. Нарешті, певною мірою частиною партійного іміджу був футбольний клуб “Мілан” [13, с. 31].

Політичні партії, сформовані на основі фінансово-політичних груп, не сприяють функціонуванню в Україні механізму взаємовідносин влади та системної парламентської опозиції, який у розвинутих демократичних країнах являє собою цивілізоване протистояння політичних програм та поглядів на стратегічні вектори розвитку держави, а також вироблення альтернативних варіантів вирішення тих чи інших проблем. В Україні ж опозиція априорі є позасистемною, тобто обмін обґрунтованими поглядами з дотриманням певних демократичних процедур (передусім у парламенті) підмінений кулуарною боротьбою основних фінансово-політичних груп за доступ до ресурсів.

Нині політичні партії в Україні не стільки репрезентують окремі суспільні прошарки, скільки є формою організації публічного функціонування і легітимації окремих груп політичної, бюрократичної та бізнесової еліт. Вони щонайменше розглядаються як раціональний механізм входження у парламент і, у формі фракції, – ведення лобістської діяльності. Під впливом фінансово-політичних груп відбулася девальвація ідеологічних цінностей, на перший план висувуються фінансові, інформаційні та адміністративні ресурси.

Виходячи з цього відмінність українських фінансово-політичних груп одна від одної ґрунтується насамперед на створенні політичних надбудов – політичних партій, громадських та професійних організацій, які на сьогодні відіграють чи не найголовнішу роль в українському політичному житті.

Саме тому одним із найголовніших чинників відтворення та функціонування влади в державі стала конкуренція фінансово-політичних груп, які здатні вигравати вибори до Верховної Ради України і, як наслідок, формувати свої парламентські фракції, а також лобіювати призначення своїх представників на найвищі посади у виконавчій владі.

Треба зауважити, що нині доцільно говорити про певне відокремлення політичної ролі фінансово-політичних груп як складної багаторівневої системи від політичної позиції їхнього керівництва. Фінансово-політичні групи часто розглядаються у ЗМІ як самостійний політичний актор, безособово по відношенню до їх власників. При цьому важливу функцію починає відігравати як система взаємовідносин усередині фінансово-політичної групи, так і система політичних відносин між різними групами.

Глава 5.2. Механізми функціонального представництва інтересів та забезпечення публічної політики в Україні

На сьогодні в більшості розвинутих країн світу існує розгалужена структура прямих, не опосередкованих виборами зв'язків між різноманітними групами інтересів та органами державної влади. Ця особлива система представництва, яку, на відміну від електорального або територіального, називають функціональним представництвом, відіграє виключно важливу роль у механізмі взаємодії громадянського суспільства і держави. Протягом ХХ ст. в різних країнах склалися власні, зумовлені національною специфікою та традиціями системи функціонального представництва. Разом з тим існує низка спільних рис та особливостей, притаманних усім таким системам, що дає змогу виділити три моделі взаємовідносин груп інтересів та держави: плюралістичну, корпоративістську та керовану. Хоча в чистому вигляді дані моделі ніколи не реалізуються на практиці, домінування однієї з них у цілому визначає характер та особливості системи представництва інтересів у кожній окремо взятій країні. Розглянемо ці моделі більш детально.

1. Плюралістична модель (США, Нова Зеландія, Канада, з деякими зауваженнями – Великобританія, Італія, Ірландія). За функціонування цієї моделі групи інтересів та уряд відділені одні від одного, членство в групах є добровільним, групи часто мають вільну або децентралізовану організаційну структуру. Наявність великої кількості акторів, які беруть участь у політичному процесі, призводить до того, що групи інтересів представляють не лише окремі сектори суспільства (профспілки, бізнес-асоціації), а й кожен із таких секторів може бути представлений численними групами. При цьому ці групи конкурують між собою за членів, ресурси та вплив, паралельно намагаючись впливати на державну політику. Плюралістичний розподіл благ має стихійний характер, близький до ринкової конкуренції та є наслідком організованого тиску. Відповідно процес прийняття політичних рішень відбувається в результаті гострої конкуренції, а не співробітництва груп інтересів, оскільки невеликі групи інтересів, як правило, не підтримують цінності, пов'язані із суспільним інтересом, орієнтуючись на отримання вигоди.

2. Корпоративістська модель (Швейцарія, Австрія, Швейцарія, Норвегія, Швеція, Японія, частково, за галузевим принципом – Німеччина, Франція). На відміну від плюралістичної моделі характеризується більш організованим представництвом інтересів, розподіл економічних та політичних благ здійснюється за результатами переговорів, відповідно

в основі прийняття політичних рішень перебуває механізм координації. Держава є базовим елементом конструювання відносин між групами інтересів у політичній сфері, при цьому кожний соціетальний інтерес представлений єдиною головною асоціацією (ліцензованою державою) з централізованою структурою, членство в якій є обов'язковим та, як правило, масовим. У процесі реалізації цієї моделі своєрідного обміну взаємовигідних послуг держава підтримує групи інтересів, які, у свою чергу, систематично беруть участь у розробці та реалізації політичного курсу в державі. Модель також характеризується високим ступенем ангажованості партнерів у процесі здійснення спільно вироблених рішень, а також залежністю ефективності в реалізації угод від сили та представництва окремих структур.

3. Керована модель (Китай, Північна Корея, Куба, частково – Мексика, Бразилія). Групи інтересів існують для того щоб полегшити контроль держави над суспільством. Відповідно кожна група інтересів має ієрархічну структуру, членство в цих групах, як правило, є примусовим, кожен сектор суспільства представлений однією відповідною групою, всі групи контролюються урядом або іншими органами державної влади з метою мобілізації громадян для підтримки офіційного політичного курсу.

У контексті корпоративістської моделі взаємовідносин груп інтересів та держави окремо слід виділити трипартистські органи, засновані на представництві трьох сторін – бізнесу, профспілок та держави. Їх формування та розвиток припадає на 50–70-ті рр. ХХ ст., коли головною метою їх існування проголошувалося досягнення соціального миру та стабільності. Однак у результаті їхня роль не обмежилася лише досягненням консенсусу між основними соціальними партнерами. У низці країн (Німеччина, Австрія, Швеція, Австралія) вони, по суті, перетворилися в органи, що визначали основні параметри соціально-економічної розвитку держави. Разом з тим уже в 70-ті рр. було виявлено серйозні дефекти подібної моделі, передусім – нездатність адекватно реагувати на необхідність структурної перебудови економіки, нові вимоги до менеджменту та робочої сили тощо. Сформовані в основному із представників індустріальних галузей, трипартистські органи достатньо часто перешкоджали нововведенням, оскільки останні вимагали жертв від тих сфер, інтереси яких вони представляли. Крім того, однією з причин різкого падіння ролі та впливу трипартизму стала криза профспілок, передусім – зменшення їхнього політичного впливу. Бізнес, який, навпаки, зміцнив свої позиції, поступово став вирішувати всі питання безпосередньо з урядами, лише в окремих випадках запрошуючи представників профспілок до участі в переговорах та консультаціях.

Разом з тим у 90-ті рр. ХХ ст. місце традиційного трипартизму, у межах якого відбувалася взаємодія держави, бізнесу і профспілок, поступово почала займати нова трипартистська модель (“нове соціальне партнерство”), у якій місце представників “третього сектору” зайняли нові структури, організовані різноманітними групами інтересів.

В Україні діяльність провідних суб’єктів публічної політики – фінансово-політичних груп інтересів, по суті, являє собою співіснування двох моделей представництва інтересів – плюралістичної, що у найбільш довершеному вигляді виникла у США, та корпоративістської, поширеної в країнах континентальної Європи. Так, з одного боку, частина бізнес-асоціацій постала на базі колишніх державних об’єднань, тому їхнє право на представлення інтересів підприємств галузі відразу було визнано владою. З другого – значна частина бізнес-асоціацій сформувалася стихійно. Їм доводилося боротися за залучення членів і здобувати право на представництво своєї групи інтересів у державних органах [22, с. 15].

Взаємовідносини у трикутнику “влада – фінансово-політичні групи – суспільство”, як правило, мають два формати. Перший формат передбачає регулювання взаємовідносин за допомогою неформальної інституціональної системи (зокрема, у цьому разі на перший план виходять персональні взаємовідносини, клієнтерно-патримоніальна система тощо). Другий формат взаємовідносин базується на формальній інституціональній системі, яка домінуючу роль у вирішенні проблемних питань відводить законодавству та спеціально створеним інституціям. Перший формат превалює під час етапу первісного нагромадження капіталу в умовах трансформаційних змін політичної та соціально-економічної систем. У тому чи іншому вигляді він був характерним для більшості країн перехідного типу. Що стосується другого формату, то його запровадження було характерним для країн Центрально-Східної Європи, в яких великий капітал (значною мірою через свою транснаціональність) суттєво збільшив коло своїх корпоративних інтересів, доповнивши їх суспільними цілями. Вступ цих країн до ЄС прискорив формування формальної інституціональної системи, паралельно зменшивши значення персональних домовленостей.

У свою чергу, характерною ознакою України стало збереження неформальної інституціональної системи у сфері взаємовідносин “влада – фінансово-політичні групи – суспільство”, яка, з одного боку, формувала невизначені правила гри, з другого – давала змогу отримувати надприбутки.

Показово, що паралельно зі збереженням неформальної інституціональної системи з 1991 р. почалося створення формальної

інституціональної системи у сфері взаємовідносин “влада – фінансово-політичні групи – суспільство”. Цей процес відбувався в контексті формування нової державної системи та основ громадянського суспільства. Проте великі фінансово-політичні групи фактично не брали участі в цьому процесі, розпочавши легалізацію своєї діяльності лише наприкінці 1990-х рр. Відповідно нові інституції зазнали визначального впливу з боку бюрократії та переважно відігравали декоративну функцію або взагалі були ліквідовані. Отже, формування формальної інституціональної системи у сфері взаємовідносин “влада – фінансово-політичні групи – суспільство” на сьогодні зумовлено низкою чинників. По-перше, частина бізнес-асоціацій, що виникли на базі колишніх державних об’єднань, одержали визнання з боку влади як репрезентанти інтересів підприємств галузі. З другого боку, значна частина бізнес-асоціацій сформувалася стихійно, тому їм довелося боротися за залучення членів і виборювати право на представництво своєї групи інтересів у державних органах, долаючи численні бюрократичні перепони.

По-друге, до цього часу зберігається суттєвий рівень недовіри між владою та бізнесом при паралельному високому рівні корумпованості державного апарату.

По-третє, перманентна політична нестабільність суттєво гальмує процес інституціоналізації взаємовідносин у форматі “влада – фінансово-політичні групи – суспільство”.

По-четверте, попри наявність численних міжнародних інформаційно-аналітичних центрів, що приділяють увагу вищезазначеним проблемам, рівень обізнаності як влади, так і груп інтересів з питань налагодження ефективної взаємодії залишає бажати кращого.

Разом з тим корпоративістський виклик публічній політиці з боку груп інтересів великого капіталу не означає, що ці групи повинні бути виключені з політичного процесу. На сьогодні, враховуючи ресурси фінансово-політичних груп та транснаціональних корпорацій, це апіорі неможливо, головна мета держави та організацій “третього сектору” повинна полягати у формуванні та контролі над демократичними правилами гри.

Функціонування тієї чи іншої моделі взаємовідносин груп інтересів та держави, а отже, і ступінь впливу груп інтересів на прийняття державно-управлінських рішень, залежить від кількох факторів, основними з яких є такі:

1. Характер публічної політики. Принцип корпоративного представництва різноманітних груп інтересів (наприклад в Австрії, Швеції, частково Німеччині) дає їм змогу максимально інтегруватися в публічну політику, виступаючи “соціальними партнерами” держави (передусім це

характерно для федерацій та конфедерацій профспілок, роботодавців). При цьому подібні зв'язки часто мають інституціональний характер, оскільки вищезазначені групи інтересів не лише проводять консультації з органами влади з окремих питань, а на постійній основі розробляють ключові засади соціально-економічної політики. Показово, що максимальний рівень інтеграції груп інтересів у публічну політику спостерігається в країнах, де традиційно потужними є позиції партій соціал-демократичного спрямування.

Разом з тим слід враховувати, що в Україні як політика загалом, так і публічна політика зокрема реалізується із суттєвими відхиленнями від усталених оцінок, прийнятих у світовій політичній думці. Зокрема, у вітчизняній історіографії, як слушно відзначив професор С.Камінський, дослідники часто займаються схоластичним повторюванням енциклопедичних дефініцій, автори яких практично не враховували особливості перехідного періоду [12, с. 170]. Зазначимо, що певною мірою це було притаманно й дослідникам Центрально-Східної Європи, які спочатку схематично переносили вже апробовані в Західній Європі та США схеми взаємовідносин груп інтересів та держави на ґрунт нових держав постсоціалістичного простору. В Україні за роки незалежності утвердилося одновимірне сприйняття і впровадження “політики” як процесу і методу розробки, прийняття і реалізації рішень певними групами інтересів в інтересах цих самих груп [12, с. 170]. Зазначимо, що головну роль у цьому процесі відіграють фінансово-політичні групи. У результаті це призводить до двох вкрай небезпечних наслідків.

По-перше, йдеться про відчуження громадян (які не належать до фінансово-політичних груп або не є їх висуванцями, що отримують відповідне фінансове заохочення) від правлячої верхівки, причому не лише на практиці, а й у теорії – у суспільстві формується стереотип (за допомогою ЗМІ, які перебувають в основному під контролем фінансово-політичних груп), згідно з яким політика асоціюється виключно з діяльністю елітарної верхівки, що складається з великих бізнесменів і представників колишньої партійної радянської номенклатури. При цьому нав'язується думка про те, що входження у верхівку представників інших верств населення, не пов'язаних із великим бізнесом, неможливе. По-друге, відповідне сприйняття “політики” веде до фактичного припинення процесу формування інститутів громадянського суспільства. Різні наукові інститути, інформаційно-аналітичні центри (державні та недержавні), експертні групи, що функціонують при Кабінеті Міністрів України, Верховній Раді України, Адміністрації Президента України, є суто формальними розробниками рішень державного характеру. На практиці вони або виконують замовлення відповідних фінансово-

політичних груп, або ж працюють “вхолосту”, тобто їхні розробки, які часто є абсолютно безкоштовними, оскільки розробляються за рахунок коштів різноманітних міжнародних організацій, представниками органів влади та місцевого самоврядування практично не використовуються.

2. Інституційна структура держави. Цей фактор фактично визначає методи впливу груп інтересів та форми участі в політичному процесі. Унітарні та централізовані політичні системи апріорі обмежують потуги груп інтересів, витісняючи їх у сферу взаємовідносин виключно з виконавчою владою та апелюючи до них лише в окремих випадках (показовим у цьому контексті є досвід Франції у 1960-х та Великобританії у 1980-х рр.), у той час як при децентралізованій та фрагментованій політичній системі, особливо за наявності двопалатного парламенту та розгалуженої судової системи, групи інтересів отримують можливість тиснути на владу за різними напрямками та в різний спосіб. Разом з тим у парламентських системах сильнішим є ступінь зворотного впливу політичних угруповань на групи інтересів.

3. Характер партійної системи. Однопартійна система фактично виводить групи інтересів із політичного процесу, офіційно “приватизуючи” їх функції для потреб держави. Домінування однієї партії в країні протягом певного періоду часу змушує групи інтересів орієнтуватися саме на неї, що суттєво обмежує можливості для політичного маневру та зменшує “незалежність” груп інтересів у прийнятті рішень, змушує підлаштовуватися під ситуативну політичну кон’юнктуру. Двопартійна система дає змогу грати на протиріччях головних партій, а багатопартійна система, за якої до парламенту потрапляє щонайменше п’ять політичних сил, дає змогу групам інтересів ефективно впливати на розробку та прийняття державно-управлінських рішень.

4. Політична культура. Характер політичної культури визначають два принципових моменти – як суспільство сприймає функціонування груп інтересів (позитивно, негативно, нейтрально) та наскільки активно громадяни беруть участь у діяльності таких груп.

Ураховуючи, що групи інтересів мають на меті вплив як на державну владу загалом, так і окремих політиків зокрема та лобіювання прийняття необхідного для себе рішення, їх вплив на публічну владу залежить від ресурсів, які вони мають у своєму розпорядженні (важливим фактором також є інституційне оформлення груп інтересів – офіційне або неофіційне). Головне, для чого потрібні ресурси, – це створення організаційних структур (формальних або неформальних), що будуть відстоювати інтереси групи.

Перший ресурс, який впливає на ефективність діяльності груп інтересів, – це кадровий потенціал. Чим більше група організаційно

згуртована та має чітку ієрархію, тим ефективніше вона впливає на прийняття владою необхідних для себе рішень. У свою чергу, великі групи інтересів мають можливість організовувати масові акції на підтримку своїх вимог (передусім це стосується профспілок). Крім того, важливою є наявність відповідного політичного, організаційного або соціально-економічного досвіду у членів групи.

Разом з тим зазначимо, що в окремих випадках незначний кадровий потенціал групи може бути компенсований за рахунок організаційної згуртованості, інформації, кваліфікації членів групи [10, с. 67].

Важливим ресурсом груп інтересів є економічна влада (або, у випадку України – володіння власністю) та похідні від неї фінансові ресурси, які дають змогу організовувати рекламні кампанії у ЗМІ, замовляти послуги експертів з приводу розробки необхідних законопроектів тощо. Важливість цього ресурсу полягає в тому, що фінансова потужність дає можливість через вплив на економіку впливати на суспільні настрої. Із фінансовим ресурсом тісно пов'язаний інформаційно-комунікативний ресурс, який є особливо актуальним у громадянському суспільстві.

Не слід забувати і про “особистісний” ресурс, а саме використання різноманітних нелегальних чи неформальних каналів міжособистісного спілкування (так звані “зв'язки” – в етнічній, релігійній, дружній сферах).

Зокрема, вплив на органи публічного управління найвпливовіших в Україні груп інтересів великого капіталу залежить від таких ресурсів.

По-перше, це економічна вага, тобто фінансові та промислові активи, кількість підприємств тощо. Водночас останнім часом фінансово-політичні групи намагаються будувати свої структури за західними зразками, що передбачає певну прозорість та відкритість діяльності, вузьку спеціалізацію в одній-трьох галузях, нові ефективні методи роботи тощо.

По-друге, не менш важливим чинником, що визначає політичні ресурси фінансово-політичних груп, є їх позиції в національній економіці. У цьому разі можна простежити такий зв'язок: чим вища роль фінансово-політичної групи в національній економіці або економіці окремого регіону, тим більше в неї можливостей безпосередньо впливати на центральну та регіональну владу, визначати вектори розвитку країни, окремої області, району тощо. Цей чинник є визначальним для України, оскільки через специфіку радянської економіки формування фінансово-промислових груп в основному відбувалося за територіально-галузевою ознакою, відповідно групи під час виборів до парламенту в плануванні передвиборчої кампанії основну ставку роблять на електорат тих регіонів, де зосереджено їх найбільші підприємства.

Чинник економічної ваги фінансово-політичної групи та рівень її впливу на процеси в національній економіці доповнюється таким специфічним видом політичного ресурсу, як “соціальний капітал”. Зокрема, йдеться про найманий персонал компаній, тобто те коло осіб, які забезпечують нормальне функціонування фінансово-політичної групи передусім як економічного інституту. До них належать звичайні працівники та фахівці, управлінці середньої та вищої ланок, власники-акціонери. Показово, що складовою “соціального капіталу” фінансово-політичної групи часто виступають мешканці тих населених пунктів, де розташовані підприємства компанії. Крім того, соціальний чинник, хоча він і не має безпосереднього впливу на прийняття політичних рішень, проте його можна ефективно використовувати як засіб тиску на центральні органи влади (страйки, мітинги тощо).

Важливою складовою політичного ресурсу фінансово-політичної групи є її акціонери або топ-менеджмент, що визначає соціально-економічну та політичну стратегію групи. Досить часто ця вища ланка “соціального капіталу” безпосередньо інтегрується до органів виконавчої та законодавчої влади (передусім до парламенту).

По-третє, певною мірою унікальним політичним ресурсом є адміністративний компонент, основу якого складають особисті, неформальні зв'язки власників фінансово-політичної групи з представниками органів влади всіх рівнів.

Для забезпечення свого політичного впливу фінансово-політичні групи часто об'єднують свої зусилля з іншими групами, причому як на галузевому, регіональному рівнях, так і на рівні загальнонаціональному, формуючи при цьому спільні правила гри. Зокрема, в Україні функціонує Українська спілка промисловців та підприємців, яка складається в основному з представників великого корпоративного капіталу.

Серед чинників, що збільшують політичну вагу фінансово-політичних груп, слід також відзначити їхні зв'язки в міжнародних фінансових колах і транснаціональному бізнесі. Певною мірою цей специфічний політичний капітал безпосередньо впливає на загальний клімат та конкретні особливості відносин держави з бізнесовими та політичними колами відповідних країн.

Як уже зазначалося, ефективність та впливовість груп інтересів залежить також від того, як вони формулюють свої вимоги. Г.Алмонд та Д.Пауелл виділили чотири стилі артикуляції інтересів:

- 1) вимоги можуть бути виражені явно чи неявно;
- 2) вимоги можуть бути сформульовані розпливчасто або у формі конкретних прохань;
- 3) вимоги можуть бути загальними (принципи, підходи) або конкретними;

4) вираження інтересів може реалістичним або емоційним [38, с. 60].

Об'єктами впливу груп інтересів при цьому виступають усі гілки влади, передусім – виконавча та законодавча (для цього використовують різноманітні засоби – від прямого підкупу до різних форм легального переконання, а також контролю над впровадженням прийнятих законів), а також політичні партії. Окремо слід виділити апеляцію до громадської думки та її мобілізацію (через різні засоби масової комунікації).

Методи (або канали) впливу групи інтересів залежать від того, якою проблемою займається група та до якої сфери публічної політики вона має відношення. Головні “канали” – це державні органи, політичні партії (головний інструмент впливу – фінансування виборчих кампаній, наприклад, великий бізнес фінансує консерваторів та правих, профспілки – лівих та соціал-демократів), суди (у тому числі й поза межами країни, наприклад Європейський суд з прав людини тощо), ЗМІ, наднаціональні органи.

Наприклад, групи інтересів великого капіталу використовують різні технології впливу: від публічних виступів та придбання загальнонаціональних ЗМІ у власність із метою подальшого формування суспільної думки до фінансування “мозкових команд” і спроб безпосереднього впливу на політиків загальнодержавного масштабу. Найбільш складною, нестійкою та неструктурованою є політична взаємодія фінансово-політичних груп на рівні президентської вертикалі влади. Багато в чому це пов'язано з тим гіпертрофованим значенням, яке відводиться там адміністративному ресурсу. На рівні уряду система відносин фінансово-політичних груп і влади також перебуває в стані постійної трансформації, причому одним з найістотніших чинників останньої є зміни в самій структурі уряду. З одного боку, значення галузевого лобізму як основної форми представництва інтересів у виконавчій владі (зокрема, в Україні) істотно знизилося (або набуло локальних форм). З другого – лобізм провідних фінансово-політичних груп перемістився на вищий рівень. Так, суттєво зросла роль “колективного” лобіювання. Характерною рисою цього рівня взаємодії є прагнення уряду знати і враховувати “консолідовану позицію” великого бізнесу зі стратегічних питань, які впливають на формування бюджету.

Що стосується взаємодії великого капіталу та влади на рівні парламенту, то останній уже давно став полем, де галузевий і корпоративний капітал веде активну лобістську діяльність. Правда, на відміну від органів виконавчої влади, тут спостерігається виразна тенденція до безпосереднього представництва інтересів окремих фінансово-політичних груп. Зростає безпосередня участь фінансово-політичних груп і в самому

процесі парламентських виборів. Тому тенденцію до “корпоративізації” партійно-політичного представництва найближчим часом слід розглядати як основну.

Особливо складними і суперечливими є відносини фінансово-політичних груп і влади на регіональному і муніципальному рівнях. У цілому фінансово-політичні групи часто монополізують вплив на політичні та соціально-економічні процеси в регіонах, особливо тоді, коли є бюджетотворюючими для тих або інших областей.

Крім того, фінансово-політичні групи справляють суттєвий вплив на формування основ зовнішньої політики, передусім у питаннях економічного характеру.

Консультації груп інтересів з органами державної влади можуть відбуватися у відкритій формі (громадські ради, експертні комісії, громадські слухання тощо) або неофіційно (зустрічі та нерегулярні контакти, які не афішуються та, відповідно, не підлягають громадському контролю). Останній вид консультацій, як правило, проводять групи інтересів великого бізнесу, використовуючи особисті зв’язки. Значною мірою це пов’язано з практикою “дверей, що обертаються”, згідно з якою високопосадовці після завершення кар’єри на державній службі отримують посади топ-менеджерів у корпораціях (особливо така практика поширена в Японії, Російській Федерації, до певної міри – країнах ЄС, наприклад Німеччині). Крім того, групи інтересів, які представляють бізнес, мають більш потужні фінансові ресурси, відповідно їм простіше організовувати потужні PR-кампанії та купувати послуги професійних лобістів.

Найбільш дієвими механізмами, за допомогою якого групи інтересів беруть участь у процесі прийняття політичних рішень та реалізують на практиці свої інтереси, цілі та завдання, є лобізм та GR (Government Relations).

Лобізм (від англ. lobby – кулуари, коридор) – це специфічний інститут політичної системи, що базується на механізмі впливу організацій – профспілок, корпорацій, підприємницьких союзів, а також приватних осіб (так званих “груп тиску”) на процес прийняття вигідних для замовників рішень парламентом або органами виконавчої влади. Насамперед лобізм має відношення до бюджетних асигнувань, фінансових дотацій, сприяння реалізації тих або інших проектів тощо. Як правило, розрізняють “тіньовий” та цивілізований лобізм. Цивілізований лобізм вигідно відрізняється від “тіньового” тим, що просуває не просто інтереси окремих підприємств чи інших суб’єктів, а й коригує загальні “правила гри” для цілих сфер та галузей економічної

діяльності. Тому він захищає загальнонаціональні інтереси і має більше значення для економіки країни, ніж “тіньовий” лобізм [11, с. 24].

Вважається, що традиція лобіювання як специфічного політичного явища бере початок із часу президентства У.Гранта (1869–1877 рр.). Цей Президент США зі своєю командою (міністри, частина сенаторів) мав звичай після робочого дня у вестибюлі одного з готелів зустрічатися з різними людьми, вислуховувати їхні прохання й давати обіцянки їх виконати (як правило, за певну фінансову винагороду). Згодом лобіювання було органічно вписане в правове поле, тобто перетворилося на явище, що регламентується законодавчими актами.

У 1946 р. в США вступив у силу спеціальний “Закон про регулювання лобізму”, автори якого апелювали до прийнятої в 1789 р. першої поправки до Конституції США, що гарантувала, зокрема, право громадян звертатися в офіційні органи зі скаргами. Відповідно до цього закону лобісти повинні обов’язково реєструватися в секретаря Сенату й у клерка Палати Представників, повідомивши при цьому галузь своїх інтересів і низку інших даних фінансово-організаційного характеру. У 1995 р. був прийнятий ще один закон – “Про розкриття лобістської діяльності”. У цілому роботу американських лобістів прийнято вважати однією із найпрозоріших у світі.

На сьогодні у США діє більше 15 тис. лобістських організацій. Серед них – Торговельна палата США, Національна асоціація виробників, Національна асоціація ріелтерів. Найбільшими ж американськими лобістськими фірмами вважаються Cassidy & Associates (у 2002 р. обіг – 14,1 млн дол. США), Patton Boggs (12,9 млн дол. США) і Akin Gump Strauss Hauer & Feld (11,4 млн дол. США). Професійними лобістами вважаються ті, хто витрачає на цю діяльність не менш 20% свого робочого часу.

Показово, що рамки дії лобістських організацій обмежені Конгресом США, тобто лобіювання в структурах адміністрації президента, виконавчої влади (більше уразливе з погляду корупційних дій) заборонене.

У більшості інших західних країн спеціальних законів про лобізм немає, однак певні норми, що регулюють таку діяльність, інкорпоровані в низку законів. Наприклад, у Німеччині вони фігурують у прийнятому в 1972 р. “Кодексі поведження члена Бундестагу” і “Положенні про реєстрацію союзів і їхніх представників при Бундестазі”. Депутат німецького парламенту має право відстоювати на засіданні комітетів Бундестагу інтереси представників бізнесу за певну винагороду, однак тільки в тому випадку, коли йдеться про цілу галузь, а не конкретну компанію.

Що стосується Європейського Союзу в цілому, то на сьогодні в Брюсселі налічується понад 15 тис. лобістів. Близько 3 тис. різноманітних груп інтересів мають постійні офіси в Брюсселі. Зокрема, це торговельні федерації, консультанти, недержавні організації, національні асоціації, міжнародні організації, аналітичні центри.

Цивілізований лобізм далеко не ідеальний, і корупційні скандали трапляються досить часто. Приміром, у США за останні десять років в одержанні хабарів, шахрайстві, змові з великими підприємницькими структурами було обвинувачено понад 20 сенаторів і приблизно стільки ж міністрів.

У цілому можна виділити три типи лобізму, характерні для західних країн.

1. Прямий лобізм, коли ведеться цілеспрямована робота із представниками інститутів влади.

2. Непрямий лобізм (організація різноманітних акцій у вигляді широкомасштабних кампаній у ЗМІ, збирання підписів, розсилання листів, різних дій у підтримку або проти конкретних рішень).

3. Внутрішній лобізм (використання для просування інтересів або безпосередніх представників органів влади, або тих, хто має до них вільний доступ).

Як правило, для досягнення поставлених завдань лобістські організації намагаються використовувати комбінацію із трьох типів лобіювання для одержання гарантованого позитивного результату.

До легальних форм лобістської діяльності відносять:

- виступи на слуханнях у комітетах та комісіях парламенту;
- проведення пропагандистських кампаній у ЗМІ;
- розробку і представлення проектів законів та інших нормативних актів;
- організацію демонстрацій, пікетів тощо.

У свою чергу, нелегальні форми лобіювання передбачають шантаж, поширення компромату, хабарництво (як разовий акт або систематичний підкуп) тощо.

У світовій практиці існують конкретні лобістські ресурси, які використовуються для успішного вирішення завдань. Найважливішими серед них є адміністративно-управлінський, фінансовий та інформаційний.

Адміністративно-управлінський ресурс – наявність зв'язків у владних структурах, що дають змогу донести до державних органів свою точку зору і просувати потрібні рішення.

Фінансовий ресурс – кошти, які компанії, громадські організації і будь-які зацікавлені групи можуть виділити на проведення і реалізацію потрібних рішень. Це ресурси, що необхідні на якісну експертизу,

аналіз, пошук, опрацювання рішень, могутнього PR, а також подальші інвестиції власне в проект.

Під інформаційним ресурсом розуміється можливість отримання необхідної для прийняття рішень оперативної і достовірної інформації, володіння технологіями поширення відомостей з метою підтримки власних позицій. Практика лобіювання показує, що для досягнення потрібних владних рішень часто доводиться підключати всі згадані ресурси, і виграє та група, у якої вони повніше залучені. Інформаційний ресурс реалізовується, як правило, під час збирання, аналізу інформації, в агітаційних і пропагандистських кампаніях, у тому числі в PR-кампаніях, адміністративний – в апаратних постановках і інших нормативних актах, у рішеннях законодавчої гілки влади.

Після здобуття незалежності в Україні неодноразово робилися спроби закріпити лобіювання на законодавчому рівні, однак у результаті всі вони були невдалими. Частково це було пов'язано з тим, що в розробці відповідних законопроектів брали участь винятково політичні діячі, які одночасно представляли інтереси тієї чи іншої групи інтересів (передусім великого капіталу), тоді як говорити про всебічне обґрунтування різних аспектів лобіювання без відповідного експертного супроводу навряд чи можливо.

Отже, офіційно в Україні лобізм як інститут відсутній. Однак неофіційно він уже давно став невід'ємною частиною українського політичного простору. Формування тіньової системи лобіювання в Україні почалося ще на рубежі 1990-х рр. на тлі поступового розпаду єдиної радянської економічної та політичної систем, порушення виробничого циклу тощо. Остаточне ж формування тіньового (поширений термін – “коридорного”) [16, с. 4], або “олігархічного” лобізму в Україні збіглося із завершенням становлення вітчизняних фінансово-політичних груп, тобто приблизно в другій половині 1990-х рр.

Специфікою української практики лобіювання є перевага методів лобіювання через Кабінет Міністрів, а вже потім – через Верховну Раду України. Це пов'язано з такими причинами:

– головною метою лобіювання на початковому етапі становлення фінансово-політичних груп, як правило, виступали питання, пов'язані з приватизацією. Специфікою приватизації є те, що зняття її проведення зосереджені насамперед у руках виконавчої влади;

– процес проходження законопроектів через парламент досить складний з огляду на необхідність різних погоджень, реєстрацій тощо. Крім того, законопроект повинен пройти як мінімум два читання, а часовий чинник часто є визначальним;

- у разі парламентського лобіювання замовникові доводиться мати справу з більшою кількістю депутатів або навіть із цілими фракціями;
- постанова Кабінету Міністрів іноді є ефективнішим інструментом, ніж закон, оскільки набуває чинності з моменту опублікування або навіть підписання;
- лобіювання інтересів через уряд набагато менш публічне, ніж лобіювання через парламент.

Що стосується парламентського лобізму, то фінансово-політичні групи делегували своїх представників у Верховну Раду України (або за списком партій, або по мажоритарних округах, що іноді було навіть простіше) для відстоювання власних інтересів. У Верховній Раді України сформувалися так звані “групи – шукачі ренти”, інтереси яких були сконцентровані на перерозподілі суспільних ресурсів (насамперед матеріальних), а мета – одержання приватно-групових прибутків без участі у відтворенні та відновленні ресурсів [17, с. 14].

Основними провідниками інтересів фінансово-політичних груп виступали, по-перше, фракції, по-друге, парламентські комітети (особливо бюджетний комітет, комітети з питань фінансів і банківської діяльності й економічної політики). Найбільш потужні депутатські групи, здатні пролобіювати прийняття необхідних рішень, були утворені в банківській сфері, нафтовій та газовій промисловості, аграрному, а також військово-промисловому секторах.

Специфіка парламентського лобізму полягає в тому, що його спрямованість – це прийняття законів, за допомогою яких виробляються загальні “правила гри”.

Отже, маємо справу з певного роду парадоксом. “Олігархічна система” лобізму, що склалася в Україні, повною мірою не відповідає самому визначенню поняття “лобізм”. Це пов’язано з тим, що, по-перше, “групи тиску” часто не мають потреби лобіювати свої інтереси, оскільки вони часто самі перебувають при владі та займаються розподілом ресурсів, в одержанні яких вони зацікавлені. По-друге, політичні партії в Україні є не об’єктом для професійних лобістів (як це прийнято, наприклад, у США), а безпосереднім суб’єктом лобіювання, однією зі складових “групи тиску”. Парламентські ж представники партій – народні депутати – виступають як прямі лобісти. Виходячи з цього може йтися не про лобіювання як таке, а про елементарне використання службового становища в особистих цілях.

Новим інструментом функціонального представництва інтересів (передусім у контексті плюралістичної моделі) та забезпечення публічної політики, який активно розвивається останнім часом, є GR (Government

Relations – зв'язки з урядовими структурами, зв'язки з урядом, зв'язки з державою).

GR – це специфічний вид діяльності груп інтересів (неурядових організацій, структур бізнесу), спрямований на побудову ефективних та довгострокових взаємовідносин з органами державної влади всіх рівнів з метою отримання не лише взаємовигідного, а й суспільно корисного результату.

Фактично йдеться про формування нових якісних взаємодій урядових, бізнесових кіл та організацій “третього сектору” у прийнятті політичних рішень. GR налагоджує нові та оптимізує вже сформовані механізми взаємодії органів державної влади та груп інтересів, якими пізніше можуть скористатися професійні лобісти.

Слід зазначити, що до сьогодні існують значні розбіжності в методологічних підходах до GR-діяльності. Так, одна частина дослідників вважає GR напрямом комунікаційного менеджменту (поряд із Public Relations, Public Affairs, Advocacy, лобізмом).

Інша частина розглядає GR не як окремий напрям, а як відгалуження Public Relations, Public Affairs або ж взагалі синонім Public Affairs.

Третя група науковців досліджує GR як інструмент цивілізованого лобізму (інституціональне лобіювання). Останнє не зовсім коректно, оскільки в процесі лобіювання суб'єкт (фізична або юридична особа) впливає (створює тиск) на об'єкт (орган державної влади або державного службовця) з метою прийняття або неприйняття певного рішення. Таким чином, лобіювання – це односторонній процес, що має у своїй основі інтерес та тиск у явній або неявній формі. Крім того, лобіюванням займається лобіст, як правило, спеціально найнята особа (фізична або юридична), що має спеціальні зв'язки із представниками органів державної влади. Часто цю функцію виконують колишні високопосадовці, але нерідко лобіювання може здійснюватися державними службовцями безпосередньо (зокрема йдеться про так зване “внутрішнє лобіювання”) [36, с. 16]. Однак державні службовці не можуть бути суб'єктами GR, адже не формулюють стратегію, завдання та механізми реалізації GR-комунікації. Таким чином, предметна сфера GR (комплекс завдань, які повинні бути реалізовані) більш широка, ніж у лобізму.

У цілому GR і лобізм входять у систему взаємодії бізнесу та суспільства і є одними з інструментів взаємодії. Поняття Public Affairs і Public Relations є частиною системи взаємодії бізнесу та суспільства, але також можуть бути використані й у взаємодії бізнесу та держави [36, с. 19].

Нарешті, деякі дослідники розглядають GR-діяльність виключно в контексті двосторонньої взаємодії бізнесу та урядових структур, проте

більшість науковців виділяють зазначену взаємодію в окрему практику – BGR (Business-Government Relations – бізнес-урядові зв'язки) [45].

Отже, GR розглядається як діяльність, комунікація, технологія, менеджмент, однак украй рідко розглядається як політичний інститут або принцип взаємовідносин влади, бізнесу та інститутів громадянського суспільства.

Разом з тим соціальний зміст GR полягає в тому, що він, доповнюючи традиційні для репрезентативної демократії системи територіального та партійного представництва, сприяє залученню до процесів вироблення та прийняття політико-управлінських рішень різних груп інтересів. Виходячи з цього дослідження GR-діяльності доцільно здійснювати передусім у межах теорії функціонального представництва інтересів.

Механізми GR виникали в країнах західної демократії, де взаємодія бізнесу та влади вимагала оптимізації, у тому числі за рахунок розвитку неформальних контактів між ними. Однак слід зазначити, що арсенал інструментів GR у цих країнах від початку був суттєво обмежений, чому сприяло, по-перше, жорстке антикорупційне законодавство. Відповідно корупційна складова GR досить швидко набула виключно тіньового характеру та була витіснена в кримінальну сферу.

По-друге, в англо-американській політико-правовій культурі важливу роль завжди відігравали ліберальні принципи, а класичний лібералізм передбачає насамперед автономію особистості в контексті її взаємодії з державою [36, с. 11].

По-третє, в ЄС та США бізнес і громадські організації значну увагу приділяють роботі із законодавчою гілкою влади (хоча “розпорошеність” депутатського корпусу вимагає дуже копіткої й не завжди результативної роботи). Саме звідси походить майже виняткова ставка на легальний лобізм (як у США). Одночасно в країнах західної демократії традиційно надзвичайно важливим є юридичний супровід своєї діяльності, регулярні звернення громадян до суду з метою захисту своїх прав, орієнтація на ідеї правової держави. З огляду на зазначені обставини розробка принципів та механізмів GR відбувалася в контексті обов'язкового врахування інтересів різних груп (наслідком чого є формування моделі так званого екологічного GR, яка передбачає при просуванні проектів враховувати пріоритети всіх заінтересованих сторін, у тому числі конкурентів, а також обов'язково – суспільне благо) [36, с. 12].

Основними суб'єктами практики GR в ЄС та США є організації бізнесу (окремі фінансово-промислові групи, транснаціональні корпорації, асоціації бізнесу, які іноді об'єднуються у так звані

GR-коаліції – інституціоналізовані галузеві, регіональні або національні організації бізнесу, мета яких – відстоювання інтересів своїх членів під час діалогу з органами державної влади) та інститути громадянського суспільства (неурядові організації, різноманітні асоціації, фонди тощо).

Типологія GR достатньо різноманітна, що пов'язано з диференціюванням його завдань, а також функціональними особливостями (табл. 5.1).

Таблиця 5.1

Типологія Government Relations [36, с. 4]

Критерій типології	Типи взаємодії з органами державної влади (GR)	
За характером діяльності	Інституційний (стратегічний)	Персональний (тактичний)
За масштабом	Корпоративний	Галузевий
За інтенсивністю здійснення	Регулярний	Мобілізаційний (антикризовий)
За ступенем транспарентності	Цивілізований (транспарентний)	Нецивілізований (нетранспарентний)

З огляду на те, що метою груп інтересів є вплив як на державну владу загалом, так і на окремих політиків зокрема, вплив цих груп на публічну владу в контексті використання механізмів GR залежить від ресурсів, що є в їх розпорядженні (важливим також є інституційне оформлення груп інтересів – офіційне або неофіційне). Ресурси потрібні насамперед для створення організаційних структур (формальних або неформальних), що відстоюватимуть інтереси групи.

Як уже зазначалося, методи (або канали) впливу групи інтересів залежать від того, якою проблемою займається група та до якої сфери публічної політики вона має відношення. Головні “канали” – це державні органи, політичні партії (головний інструмент впливу – фінансування виборчих кампаній, наприклад, великий бізнес фінансує консерваторів та правих, профспілки – лівих та соціал-демократів), суди (у тому числі й поза межами країни, як от Європейський суд з прав людини тощо), ЗМІ, наднаціональні органи.

Таким чином, у цілому GR доповнює традиційні для демократії системи територіального та партійного представництва, оскільки:

- 1) сприяє залученню в процеси вироблення та прийняття політико-управлінських рішень різноманітних груп інтересів;
- 2) розширює можливості для артикуляції, агрегації та інтеграції інтересів;
- 3) сприяє реалізації конституційних прав громадян на участь в управлінні;
- 4) підвищує ефективність роботи органів державної влади тощо.

На сьогодні в Україні інституціоналізація GR-діяльності, попри об'єктивну затребуваність з боку основних політичних акторів, ускладнена низкою факторів, основними з яких є такі.

По-перше, недостатньо теоретичних та прикладних досліджень з практики GR-діяльності, що призводить, у тому числі, до проблем термінологічного характеру.

У результаті у вітчизняному політичному дискурсі GR в основному розглядається в контексті лобістської діяльності, яка, у свою чергу, традиційно асоціюється з різноманітними корупційними практиками.

По-друге, в Україні поки що відсутні умови для професійної підготовки GR-спеціалістів, хоча запит на відповідні кадри стабільно зростає. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом ще більше актуалізує потребу у GR-спеціалістах, оскільки вітчизняні групи інтересів потребуватимуть адекватного представництва в урядових структурах ЄС. Так, в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, присутні положення, які прямо чи опосередковано стосуються GR. Зокрема, у ст. 77 “Відносини з бізнес-спільнотою” зазначено, що сторони домовилися:

а) забезпечити, щоб їхнє відповідне законодавство та процедури були прозорими, а також загальнодоступними, наскільки це можливо, за допомогою електронних засобів, разом з обґрунтуванням їх правомірності. Вони мають включати механізм консультацій та обґрунтований строк між публікацією нових або змінених положень та набранням ними чинності;

б) щодо необхідності вчасних та постійних консультацій із торговельними представниками стосовно законодавчих пропозицій та процедури, що пов'язані з митними і торговельними питаннями. Із цією метою кожна Сторона має встановити відповідні і постійні консультаційні механізми між адміністративними органами та бізнес-спільнотою;

с) зробити загальнодоступними відповідні повідомлення адміністративного характеру, зокрема вимоги агентства та процедури ввезення, години здійснення операцій та операційні процедури для митниць у портах і в прикордонних пунктах пропуску та контактних пунктах для інформаційних запитів;

д) сприяти співробітництву між операторами та відповідними адміністративними органами шляхом використання стабільних і загальнодоступних процедур (зокрема меморандуми про взаєморозуміння), розроблених, зокрема, на основі тих, що оприлюднені ВМО;

е) забезпечити, щоб їхні відповідні митні та пов'язані з ними вимоги і процедури продовжували відповідати законним потребам торговельної спільноти, дотримуватися найкращих методів та залишатися такими, що якнайменше обмежують торгівлю [30].

Таким чином, підготовка фахівців з GR є актуальним завданням для бізнесу та інститутів громадянського суспільства, зацікавлених у налагодженні ефективної співпраці з органами державної влади.

Разом з тим вивчення теорії та практики GR є необхідною умовою формування професійної компетентності державних службовців, яка являє собою підготовленість працівника до виконання професійних функцій, пов'язаних із відповідною посадою, що передбачає як знання державним службовцем специфіки тієї сфери діяльності, у якій він працює, так і оволодіння певним колом компетенцій. Останні, як правило, безпосередньо залежать від посади та специфіки праці.

У сучасних умовах професійна компетентність державного службовця полягає, по-перше, у вмінні ефективно працювати, незважаючи на перманентні соціально-економічні та політичні зміни в державі, по-друге, у врахуванні у своїй діяльності новітніх управлінських трендів, по-третє, у здатності налагоджувати ефективну комунікацію з бізнесом та громадськістю для вирішення суспільно важливих проблем (як на загальнонаціональному, так і місцевому рівнях).

Виходячи з цього знання з теорії та практики GR є вкрай необхідними для державних службовців, оскільки це дасть змогу а) уникнути різноманітних корупційних практик, що часто “маскуються” під GR; б) ефективно вирішувати найбільш актуальні проблеми, які неможливо оперативнo розв'язати виключно в межах системи державного управління (наприклад залучаючи до спільних проектів та програм соціально відповідальний бізнес, волонтерські організації тощо); в) суттєво розширити соціальну підтримку тих чи інших ініціатив влади, адже реалізація різноманітних державних проектів або програм буде здійснюватися на основі узгодження інтересів основних груп населення.

По-третє, сфера застосування GR, його головний замовник в Україні – це передусім великий бізнес (фінансово-політичні групи, частково – транснаціональні корпорації). Протягом попередніх років групи інтересів великого капіталу створили ефективну систему взаємовідносин з органами державної влади, витіснивши за її межі малий та середній бізнес, а також численні громадські об'єднання. Однак головною проблемою системи є її спрямованість на вирішення виключно вузькокорпоративних інтересів та свідоме ігнорування актуальних суспільно значимих питань. Відповідно фінансово-політичні групи, враховуючи свої переваги, поки що не зацікавлені в інституціоналізації GR-діяльності

передусім унаслідок її прозорості та відкритості, а також широкого залучення “третього сектору”.

Таким чином, існують суттєві відмінності у GR-стратегіях малого й середнього бізнесу та великого бізнесу. Останнім часом слід відзначити зростання політичної ролі малого та середнього бізнесу, однак в економічному плані малий та середній бізнес суттєво поступається великому (у 2013 р. частка сегмента малого і середнього бізнесу у ВВП України становила 11,4%. До малого й середнього бізнесу можна віднести понад 90% підприємств, зареєстрованих в Україні, але реальний внесок цих підприємств у ВВП – близько 11% (дані дослідження Укрсиббанку). У Європі цей показник вищий у кілька разів: у Польщі ця категорія підприємств дає до 50% ВВП, у Данії – 80%, в Італії – 60%, а середній внесок таких підприємств у ВВП по всій Західній Європі – 63–67% [33, с. 236]).

Головними клієнтами вітчизняних GR-спеціалістів сьогодні є компанії, що працюють у пріоритетних для держави сферах – нафтогазовій галузі, металургії, телекомунікаціях, частково – тютюновій та алкогольній промисловості, а також закордонні компанії, які тільки прагнуть вийти на український ринок.

Попит на GR-спеціалістів в Україні безпосередньо залежить від динаміки змін у політичному середовищі. При цьому показово, що GR-спеціалісти в Україні працюють на ринку вже достатньо давно, однак часто їхні посади не мають прямого зв'язку з GR (радник, директор зі зв'язків, заступник директора тощо).

У цілому в Україні відсутні точні критерії або опис професії GR-спеціаліста, більше того, їх часто плутають із лобістами. Разом з тим, враховуючи попит, вітчизняні рекрутингові агентства висувають такі вимоги до GR-спеціалістів:

- організація взаємодії з органами державної влади та громадськими організаціями;
- організація зустрічей і переговорів із представниками державних організацій;
- участь у спеціалізованих виставках і конференціях, проведення семінарів і презентацій для представників органів державної влади;
- моніторинг законодавчих і політичних тенденцій та змін, консультування, політичний аналіз;
- просування та захист інтересів компанії в органах державної влади [42].

Таким чином, актуальність GR у сучасних умовах не викликає сумнівів, оскільки GR фактично налагоджує нові й оптимізує вже сформовані механізми взаємодії органів державної влади та груп

інтересів. Зазначена взаємодія передбачає делегування державою бізнесу та, частково, громадським організаціям частини своїх управлінських функцій і повноважень на основі принципу субсидіарності. Таким чином, GR дає можливість вибудувати діалог та наблизити, з одного боку, бізнес та громадські організації до розуміння труднощів управління державою та суспільством, а з другого – урядові структури до складностей ведення бізнесу та громадської діяльності. Використовуючи механізми GR, бізнес та громадськість стають активними учасниками процесу прийняття рішень, що спонукатиме їх до розширення практики GR на основі світового досвіду.

У країнах ЄС та США механізми й технології GR-діяльності бізнес почав застосовувати починаючи з 70-х рр. ХХ ст. Ці функції були покладені на GR-департаменти, які, наприклад, від початку були створені в структурі великих корпорацій для боротьби з новим соціальним законодавством (зокрема у США). Від початку свого існування їх головним завданням був захист автономії корпорації, проте пізніше вони почали відповідати за взаємовідносини з органами державної влади, причому не лише на федеральному, але й на місцевому рівнях [44, с. 59].

На сьогодні співробітники департаменту (GR-фахівці) представляють інтереси компанії в політичному середовищі, відслідковують можливі загрози для компанії з боку профільних політичних стейкхолдерів, реалізують комплекс спеціальних заходів, щоб запобігти реалізації цих загроз, а також аналізують потенційні можливості для збільшення капіталізації (прибутковості) компанії через її участь у політичних процесах [4, с. 170].

Організаційні основи GR-діяльності та структура GR-департаменту значною мірою визначаються галузевою специфікою бізнесу та пріоритетами компанії, а також впливом на її діяльність різноманітних внутрішніх та зовнішніх факторів. До зовнішніх факторів, як правило, відносять:

- характер державної політики щодо розвитку галузі;
- якість і спрямованість законодавства у сфері регулювання діяльності компанії;

- співвідношення та особливості груп інтересів у галузі.

До внутрішніх факторів, що визначають взаємодію компанії з державними органами, належать:

- цілі та потреби компанії;
- стратегія розвитку компанії;
- масштабність і публічність її діяльності;
- особливості управлінської та корпоративної культури;
- робочі комунікації її представників в органах державної влади;

– фінансові можливості забезпечення роботи в контексті зв'язків з органами державної влади [4, с. 171–172].

Організація та структура відділу GR також великою мірою залежить від якісних характеристик того впливу, який держава справляє на діяльність компанії. Виходячи з цього саме ступінь залежності бізнесу від політико-управлінських рішень влади визначає готовність керівництва компанії до створення окремого структурного GR-підрозділу та масштаби його фінансування [4, с. 172].

У структурі сучасної західної корпорації відділ зв'язків з органами державної влади (Government Relations Department), як правило, є підрозділом департаменту з корпоративних відносин (Corporate Affairs Department). Завдання департаменту – побудова відносин із зовнішніми та внутрішніми стейкхолдерами – групами, організаціями або індивідами, на які впливає компанія та від яких вона залежить. До зовнішніх стейкхолдерів належать:

- органи державної влади;
- засоби масової інформації;
- громадські організації та структури громадянського суспільства;
- інвестори;
- місцеві громади.

До внутрішніх стейкхолдерів зараховують:

- співробітників компанії;
- профспілку, яка діє на підприємстві;
- акціонерів;
- раду директорів.

Важливість та критичність для галузі вищезазначених стейкхолдерів визначає розподіл ресурсів у департаменті з корпоративних відносин [15, с. 160].

У структурі департаменту з корпоративних відносин (Corporate Affairs Department) крім відділу зв'язків з органами державної влади (Government Relations Department) є відділ зв'язків з громадськістю (Public Relations Department), відділ внутрішніх комунікацій (Internal Communication Department), відділ зв'язків з інвесторами (Investors Relations Department), а також відділ з корпоративної соціальної відповідальності (Corporate Social Responsibility Department).

Так, відділ зв'язків з громадськістю відповідає за репутацію компанії в зовнішньому середовищі. Відділ внутрішніх комунікацій відповідає за проведення щорічних підсумкових зборів вищого менеджменту компанії, підтримку внутрішнього інтернет-порталу, випуск корпоративної газети, візні заходи компанії, проведення знакових заходів тощо. Відділ зв'язків з інвесторами відповідає за взаємодію з поточними

та потенційними акціонерами компанії. Відділ роз'ясняє їм інвестиційну політику компанії, інформує про її цілі, завдання і наміри [15, с. 161]. Відділ з корпоративної соціальної відповідальності займається питаннями соціальних інвестицій, спонсорством, доброчинністю, підготовкою щорічних соціальних звітів (social report).

Відділ зв'язків з органами державної влади відповідає за формування відносин з усіма органами державної та місцевої влади. Інституціональна структура відділу складається з:

- секції зв'язків з парламентом;
- секції зв'язків з регулюючими (контролюючими) органами влади;
- секції регіональної політики, завданням якої є взаємодія з регіональними виконавчими та представницькими органами державної влади, територіальними підрозділами міністерств і відомств;
- секції податкової політики (зв'язок з податковими службами та арбітражним судом);
- секції протидії поширенню нелегальної продукції (intellectual property protection) (зв'язок з митною службою, силовими органами тощо);
- секції взаємодії з конкурентами, галузевими співтовариствами та бізнес-асоціаціями (industry relations);
- секції державних замовлень (поставок) (federal marketing) [15, с. 162].

До ключових функцій діяльності відділу зв'язків з органами державної влади можна віднести:

- визначення та аналіз потреб компанії у сфері взаємодії з органами державної влади;
- спостереження за діяльністю органів державної влади та прогнозування їхнього впливу на компанію. Це пов'язано з тим, що моніторинг і аналіз державної політики у сфері діяльності компанії є відправними пунктами для будь-якої подальшої лобістської діяльності;
- координація процесу формування відносин компаній з органами державної влади. Часто взаємодію з органами державної влади здійснюють різні підрозділи компанії, відповідно важливою є координація загальної спрямованості процесу взаємодії єдиним центром. Наприклад, дане завдання передбачає вироблення для великих компаній, що діють не в одному регіоні країни або взагалі в різних країнах, єдиної лобістської стратегії, оскільки використання методів, що негативно впливають на імідж компанії в одному з регіонів, у результаті негативно впливатиме на всю компанію;

– вплив на органи державної влади з метою коригування чинного законодавства, що регулює відносини держави та бізнесу;

– забезпечення преференцій та державних замовлень для компанії.

Останнє завдання актуальне для компаній, що розглядають державу як основного покупця своїх товарів та послуг [15, с. 163].

У цілому в сучасній світовій практиці GR-підрозділи, як правило, створюються тоді, коли щорічні інвестиції компанії в економіку країни перевищують 60 млн дол. США. Таким чином, існує безпосередня залежність між капіталізацією компанії та наявністю в її структурі GR-підрозділу.

Одним із механізмів GR-діяльності бізнесу, що активно прогресує в останні десятиліття, є соціальна відповідальність. Починаючи з кінця 70-х рр. XX ст. провідні корпорації США та ЄС розпочали процес оптимізації різних елементів корпоративної політики, пов'язаних із взаємовідносинами компанії з різними стейкхолдерами, для того щоб виробити єдині підходи до взаємодії із суспільством та державою. Нова політика, з одного боку, повинна була бути пов'язаною з філософією компанії, її маркетинговою стратегією, а з другого – обов'язково відповідати основним очікуванням суспільства. Серед головних причин, які актуалізували необхідність формування принципів соціальної відповідальності бізнесу, слід виділити посилення тиску з боку держави на бізнес у контексті захисту прав робітників, охорони навколишнього середовища тощо, посилення тиску профспілок, насамперед у сфері охорони праці та в соціальній політиці, а також зростання безпосереднього взаємозв'язку між громадською думкою та рівнем продажів продукції компанії. Ставлення до того або іншого товару визначалося тепер не тільки якістю самого товару, ефективністю реклами, а й іміджем компанії, зокрема – її ставленням до партнерів, працівників, навколишнього середовища, суспільства в цілому [1].

На сьогодні поняття “соціальна відповідальність”, “корпоративна соціальна відповідальність” є невід’ємною складовою ведення бізнесу в країнах Західної Європи та Північної Америки, що в цілому відображає один із головних постулатів сучасного демократичного суспільства – *Pro bono publico* (заради спільного блага). При цьому відданість принципам соціальної відповідальності є яскравим показником зрілості бізнесу та водночас свідчить про високий ступінь гуманізації суспільних відносин.

Сьогодні соціальна відповідальність бізнесу в економіці – це відповідна якість товарів та послуг, гідні умови роботи персоналу, високий рівень безпеки виробництва тощо. Разом з тим корпоративна соціальна відповідальність бізнесу є важливою складовою процесу

розвитку громадянського суспільства, а також необхідною умовою існування ефективної системи публічної політики, оскільки, витрачаючи кошти на різноманітні соціальні програми, компанії створюють у довгостроковій перспективі сприятливе соціальне середовище, максимально комфортне для ведення бізнесу. Зрозуміло, що передусім ідеться про великі корпорації та їх відповідальність перед суспільством, що дає змогу значною мірою скоригувати їх енергію, спрямовану внаслідок їх природи на монополізацію та олігархізацію. Для України, яка перебуває в стані “постолігархічної трансформації”, означене питання набуває особливої актуальності, особливо враховуючи той факт, що на сьогодні в країні відсутня державна політика щодо розвитку соціальної відповідальності бізнесу. Влада розглядає соціальну відповідальність бізнесу виключно в контексті “соціального партнерства” або “соціального діалогу”. У свою чергу, бізнес за допомогою маркетингових або PR-технологій часто підмінює поняття “соціальна відповідальність” такими поняттями, як “благодійність”, “спонсорство” або “меценатство”, які мають до соціальної відповідальності лише дотичне відношення.

Попри те, що в зарубіжній управлінській теорії відсутнє “класичне”, загальноприйняте визначення соціальної відповідальності бізнесу, оскільки, на відміну від юридичної, соціальна відповідальність не передбачає жорстких норм, більшість дослідників розуміють під соціальною відповідальністю бізнесу добровільні обов’язки бізнесменів проводити таку політику, приймати такі рішення та розвивати такі напрями діяльності, які є оптимальними з точки зору цілей та цінностей суспільства. Так, зокрема, Ф.Котлер, Дж.Боуен, Дж.Мейкенз вважають, що “соціальна концепція маркетингу – це найновіше досягнення філософії бізнесу, адже вона стверджує, що підприємство повинно визначати потреби та інтереси свого цільового ринку і задовольняти їх більш ефективно, ніж конкуренти, але так, щоб підтримувати або підвищувати рівень добробуту споживача та суспільства в цілому” [14, с. 33].

На думку Л.Амджадін, під соціальною відповідальністю, на відміну від юридичної, мається на увазі певний рівень добровільного відгуку на соціальні проблеми з боку бізнес-груп, а також обов’язки їх власників проводити політику, виходячи з цілей та цінностей суспільства [2, с. 64].

Достатньо універсальне визначення явища соціально відповідального бізнесу було надано на Всесвітньому бізнес-конгресі з питань сталого розвитку, де, зокрема, зазначалося, що корпоративна соціальна відповідальність – це постійна прихильність бізнесу до принципів ведення справ на основі етики та готовність робити свій внесок в економічний розвиток, паралельно покращуючи рівень життя своїх робітників і суспільства в цілому [5, с. 152].

Із соціальною відповідальністю тісно пов'язане таке поняття, як соціальні інвестиції. Об'єднання провідних корпорацій США Business for Social Responsibility використовує термін “корпоративні суспільні інвестиції” (corporate community investment), визначаючи їх як широке коло дій, спрямованих на покращення життя в місцевих громадах, де розташовані підрозділи компанії.

Соціальні інвестиції компанії можуть включати:

- прями інвестиції в соціально значимі проекти, які можуть окупитися;
- фінансові пожертвування;
- надання безкоштовно часу своїх співробітників, включаючи топ-менеджмент;
- пожертвування товарів або послуг;
- надання можливості працівникам жертвувати гроші на соціальні проекти зі своєї зарплати (при цьому багато компаній додають корпоративні кошти до пожертвувань своїх працівників);
- використання впливу компанії для просування тієї або іншої соціально значимої програми, вирішення суспільної проблеми [1].

Першопрохідцями серед підприємців, які почали повною мірою застосовувати у своїй діяльності принципи соціального підприємництва, вважаються Д.Дюранд (1964), М.Сільберт (1971), Д.Дальтон (1963) та М.Юнус (1976). Вони максимально залучали до роботи у своїх компаніях розумово неповноцінних людей, нарко- та алкозалежних, колишніх ув'язнених, приділяючи значну увагу різноманітним реабілітаційним заходам (при цьому показово, що їх компанії були фінансово успішними). Що стосується України, то початки соціально відповідального бізнесу припадають ще на ХІХ ст., адже кооперативний рух, що концентрувався довкола товариства “Просвіта”, згідно із сучасними стандартами є нічим іншим, як соціальним підприємництвом.

Формування сучасних принципів соціально відповідального бізнесу відбувалося впродовж досить тривалого часу. На сьогодні міжнародні принципи та стандарти соціально відповідального бізнесу сформульовані в документах ООН, ЄС та ОЕСР. Зокрема, ООН у 1980 р. розробила кодекс поведінки транснаціональних компаній, який пізніше був доповнений Глобальним договором, що об'єднав на добровільних началах установи ООН з компаніями, трудовими неурядовими організаціями та іншими структурами громадянського суспільства, зацікавленими в стимулюванні дій і партнерства на підтримку принципів у сфері прав людини, трудових відносин та охорони довкілля. Крім того, необхідно відзначити Тресторонню декларацію принципів стосовно багатонаціональних підприємств і соціальної політики Міжнародної організації праці (1977/2000).

В ЄС впровадження основ корпоративної соціальної відповідальності розпочалося 2000 р. у Лісабоні, коли вперше Європейська рада закликала компанії звернутися до їхнього розуміння соціальної відповідальності (зокрема йшлося про навчання протягом життя, організацію роботи, забезпечення принципу рівних можливостей, соціальне включення та сталий розвиток). Це мало допомогти досягнути в майбутньому стратегічної мети ЄС – побудови динамічної, конкурентоспроможної та згуртованої економіки знань. У свою чергу, Європейська комісія оприлюднила Зелену книгу “Просування європейського підходу до соціальної відповідальності бізнесу”, яка є орієнтиром для компаній у питаннях соціальної відповідальності. У 2003 р. Європейський парламент прийняв “Резолюцію з корпоративної соціальної відповідальності (CSR): Внесок корпоративної соціальної відповідальності у сталий розвиток”, що стала наслідком широкого громадського обговорення зазначених проблем роботодавцями, профспілками, інвесторами та безпосередньо працівниками.

Нарешті, внеском ОЕСР у розвиток політики з упровадження соціально відповідального бізнесу є прийняття “Керівних принципів ОЕСР для транснаціональних компаній”. Показово, що останні є добровільними та мають рекомендаційний характер.

Отже, у цілому можна стверджувати, що соціальна відповідальність бізнесу – це своєрідний суспільний договір між бізнесом, владою та суспільством, головна мета якого полягає у сприянні блага всього суспільства. При цьому традиційна практика добродійності та філантропії компаній поступово відходить у минуле. Провідні корпорації виходять за рамки “класичної” філантропії – фінансової або товарної допомоги від компанії благодійним, соціальним, культурним організаціям. Новий підхід визначається як політика участі в житті суспільства та включає не тільки традиційну матеріальну або фінансову допомогу з прибутку компанії, у нього входить і участь працівників корпорації в наданні підтримки суспільству, і активне залучення компанії в обговорення життєво важливих питань на території, де працює компанія, і навіть участь компанії у фандрайзингу – залученні коштів інших добродійників на спільний соціальний проект [1].

Починаючи з 2005 р. ідеї соціально відповідального бізнесу починають поступово набувати популярності і в бізнесовому середовищі України (передусім ідеться про великий бізнес). Зокрема, українські великі компанії почали приєднуватися до Глобального договору ООН, що сприяє утвердженню у світі принципів соціально відповідального бізнесу (у цілому українська мережа Глобального договору охоплює

понад 140 організацій). Паралельно з цим відбуваються різноманітні фахові форуми та семінари.

Разом з тим в Україні відсутні фахові бізнес-асоціації із соціально відповідального бізнесу, більшість компаній не мають відповідної визначеної стратегії, надаючи перевагу благодійності, патронажу та спонсорству.

Водночас слід наголосити на тому, що головна мета великих фінансово-політичних груп в експлуатаванні ідеї соціально відповідального бізнесу від початку полягала в збереженні статус-кво у відносинах з владою, що давало змогу зберегти вже набуті капітали та примножувати їх надалі.

На сьогодні більшість вітчизняних фінансово-політичних груп, попри безпосередню інкорпорацію у владу, свідомо обмежують свої інтереси передусім проблемами розвитку власного бізнесу, а значущі суспільні проблеми вирішуються за допомогою державного бюджету, органів державної влади та місцевого самоврядування. Таким чином, соціальна роль великого капіталу в Україні все ще залишається вкрай незначною, інституціональна система партнерства, що діє в Україні, має формальний характер і не відповідає світовим стандартам, відповідно українські фінансово-політичні групи обмежують свою діяльність у цій сфері епізодичними добродійними акціями, що призводить, по-перше, до актуалізації “антиолігархічної” складової в українському суспільстві, по-друге, дає привід деяким політичним силам активно використовувати цей чинник для здобуття електоральної підтримки.

Однак повільне формування соціально відповідального бізнесу в Україні пов’язано не лише з суб’єктивними (фактор фінансово-політичних груп та їх інкорпорація у владну систему), а й з об’єктивними чинниками, найголовніші з яких прослідковуються у полі взаємодії “державна – бізнес”. Так, зокрема, держава проводить неефективну політику, пов’язану з підтримкою та заохоченням соціально відповідальних компаній. По суті, в Україні вона відсутня як така та зводиться до кулуарних схем, основою яких є корупція. Не менш важливою причиною є відсутність або нерозвиненість законодавчої бази, яка повинна сприяти розвитку соціально відповідального бізнесу (у цьому контексті показовою є ситуація із прийняттям закону про меценатство, спонсорство і благодійність – зареєстровані у Верховній Раді України законопроекти мають декларативний характер та не передбачають зміни податкового законодавства).

Серед причин, які гальмують розвиток соціально відповідального бізнесу, також необхідно відзначити:

а) відсутність податкових пільг для соціально відповідальних бізнесменів (як це прийнято в країнах ЄС);

б) нестачу кваліфікованих кадрів з управління соціальними програмами компаній (у цьому контексті позитивним наслідком адміністративної реформи, яка передбачає скорочення кількості державних службовців, може стати перехід частини звільнених спеціалістів із соціальної роботи з державного в комерційний сектор);

в) побоювання підприємців та компаній, що кошти, які вони передадуть на різноманітні соціальні програми, буду використані нерационально або розкрадені.

У цілому потрібно враховувати, що процес формування соціально відповідального бізнесу повинен бути обов'язково тристороннім.

По-перше, у ньому повинен бути зацікавлений сам бізнес, передусім великий (у випадку України йдеться про фінансово-політичні групи впливу). Це дасть змогу суттєво покращити імідж компанії (насамперед на західних ринках, адже європейські компанії вкрай прискіпливо ставляться до подібних аспектів діяльності своїх партнерів). Актуальним є покращення відповідної репутації компанії всередині держави, що дає можливість, використовуючи прозорі партнерські відносини з органами влади, зменшити представницькі та рекламні витрати, а також утримувати кваліфіковані кадри у своїй структурі. Також потрібно враховувати, що не менш важливим є формування позитивного образу великого бізнесу в очах громадськості (в Україні ця проблема є надзвичайно актуальною, враховуючи в цілому неправовий процес приватизації в 1990-х рр., у результаті якого були сформовані основні великі політико-економічні групи впливу, а пересічні громадяни, по суті, залишилися поза розподілом державного майна).

Нарешті, соціальна спрямованість бізнесу сприяє покращенню інвестиційній привабливості компанії і, як результат, у цілому підвищує загальний рівень ефективності ведення бізнесу. Це пов'язано з тим, що компанії, які беруть участь у соціальних проектах, отримують додаткові переваги за рахунок зростання продуктивності праці, розширення клієнтської бази, зменшення операційних витрат тощо.

Крім того, розвиток соціальної складової дасть змогу вітчизняному великому бізнесу, який інституалізований у вигляді фінансово-політичних груп, суттєво зміцнити свій соціальний капітал, який доповнює такі ресурси фінансово-політичної групи, як економічний (рівень впливу на процеси в національній економіці) та політичний (вплив на вироблення основ внутрішньої та зовнішньої політики). У контексті формування соціального капіталу фінансово-політичної групи насамперед мається на увазі найманий персонал компаній, тобто те коло осіб, які забезпечують нормальне функціонування фінансово-політичної групи передусім як економічного інституту. До них належать звичайні

працівники та фахівці, управлінці середньої та вищої ланок, власники-акціонери. Показово, що складовою “соціального капіталу” фінансово-політичної групи часто виступають мешканці тих населених пунктів, де розташовані підприємства компанії. При цьому соціальний чинник, хоча він і не має безпосереднього впливу на прийняття політичних рішень, можна ефективно використовувати як засіб тиску на центральні органи влади.

Не менш важливою складовою політичного та соціального ресурсу фінансово-політичної групи є її акціонери або топ-менеджмент, що визначає соціально-економічну та політичну стратегії групи. Досить часто ця вища ланка “соціального капіталу” безпосередньо інтегрується до органів виконавчої та законодавчої влади (передусім до Верховної Ради України).

По-друге, у формуванні соціально відповідального бізнесу повинна бути зацікавлена держава. Це дасть змогу, з одного боку, зменшити рівень соціальної напруги в суспільстві (як в окремих регіонах, орієнтованих на ті чи інші сфери промисловості, так і в країні в цілому). З другого – активний розвиток соціально відповідального бізнесу в перспективі може привести до зменшення деяких соціальних видатків державного бюджету, які буде фінансувати великий бізнес. При цьому може йтися про розвиток великих інфраструктурних проєктів у межах всієї країни (наприклад розвиток деяких видів спорту – за традицією, в Україні йдеться передусім про футбол).

У цілому, враховуючи зарубіжний досвід, саме держава повинна визначити спеціальні органи, відповідальні за проблеми формування соціально відповідального бізнесу, взяти на себе ініціативу щодо розробки та поширення відповідних принципів, організувати різноманітні рейтинги з подальшим присвоєнням відзнак компаніям, які системно впроваджують принципи корпоративної соціальної відповідальності тощо.

По-третє, до формування соціально відповідального бізнесу повинно бути готове саме суспільство (передусім громадські організації, задіяні у сфері співпраці з бізнесом – наприклад профспілки, різноманітні асоціації, консультаційні та дослідницькі центри тощо, які повинні, відстоюючи інтереси працівників, паралельно лобювати й інтереси роботодавців у реалізації проєктів, що мають за мету розвивати кодекси поведінки корпорацій – тобто йдеться про своєрідного посередника, арбітра, який виконує функції інформаційно-аналітичного супроводження вироблення стратегії розвитку соціально відповідального бізнесу).

Таким чином, ефективна соціальна діяльність бізнесу можлива лише тоді, коли громадяни та безпосередньо підприємці сприймають

її не як своєрідний “хабар” напередодні чергових виборів до парламенту, місцевих рад або вирішення поточних питань регіонального та місцевого розвитку, а як системний процес, у якому чітко розподілені функції та, відповідно, кінцеві дивіденди.

У свою чергу, держава повинна активно підтримувати соціальні програми і проекти підприємств, сприяти розвитку відкритого діалогу щодо розробки належних стимулів для бізнесу, який прагне у своїй діяльності реалізувати принципи соціальної відповідальності.

Питання для самоконтролю

1. Охарактеризуйте місце та роль групи інтересів у процесах публічної політики.

2. Яку роль відіграють групи інтересів у самоорганізації соціуму?

3. Назвіть основні підходи до визначення поняття “група інтересів”.

4. Чим відрізняються “група інтересів” та “група тиску”?

5. У чому особливості організованих груп інтересів?

6. Що передбачає процес інституалізації груп інтересів?

7. Які ресурси впливають на ефективність діяльності груп інтересів?

8. На яких рівнях здійснюється вплив груп інтересів на державну політику?

9. Визначте особливості діяльності фінансово-промислових груп в Україні.

10. Розкрийте зміст процесу лобіювання.

Список використаних джерел

1. *Алексеева О.* Социальная ответственность компаний – опыт Запада и России [Электронный ресурс] / О. Алексеева // Интернет-портал “Меценат”. – Режим доступа : http://www.maecenas.ru/doc/2004_3_5.html

2. *Амджадин Л.* Социальная составляющая современной экологической политики: экологически ответственный бизнес / Л. Амджадин // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2004. – № 1. – С. 63–72.

3. *Беляева И. Ю.* Капитал финансово-промышленных корпоративных структур: теория и практика / И. Ю. Беляева, М. А. Эскиндаров. – М. : ФА, 1998. – 304 с.

4. *Бизнес и власть в России: теория и практика взаимодействия* : монография / науч. ред. и рук. авт. кол. А. Н. Шохин ; Нац. исслед. ун-т

“Высшая шк. экономики”. – М. : Издат. дом Высшей шк. экономики, 2011. – 349 с.

5. Буко С. Корпоративная социальная ответственность как принцип ценностно-ориентированного менеджмента / С. Буко // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2006. – № 2. – С. 149–158.

6. Гальчинський А. Помаранчева революція та нова влада / А. Гальчинський. – Київ : Либідь, 2005. – 368 с.

7. Гатчкрофт П. Вплив корупції на економічний розвиток : застосування уявлень про Третій світ до колишнього Другого світу : пер. з англ. / П. Гатчкрофт // Політична корупція перехідної доби / за ред. С. Коткіна та А. Шайо. – Київ : К.І.С., 2004. – XX, 440 с. – С. 106–127.

8. Гэлбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество : пер. с англ. / Дж. К. Гэлбрейт. – М. : Прогресс, 1969. – 480 с.

9. Журавський В. С. Становлення політичних партій в українському суспільстві та їх роль у політичному структуруванні парламенту / В. С. Журавський. – Київ : Парлам. вид-во, 2002. – 108 с.

10. Золотарева Е. В. Группы интересов в политике / Е. В. Золотарева // Вест. Рос. ун-та дружбы народов. – 1999. – № 1. – С. 63–75. – (Серия: Политология).

11. Зущик Ю. Лобізм – корупція = реформи : [Доля реформ в Україні залежить від результатів боротьби з корупцією] / Ю. Зущик // Контекст. – 2001. – № 7. – С. 20–29.

12. Камінський Є. Є. Світ переможців і переможених. Міжнародні відносини і українська перспектива на початку ХХІ ст. / Є. Є. Камінський. – Київ : Центр вільної преси, 2008. – 336 с.

13. Кармазина М. Партогенез в Україні: бажання демократизації? / М. Кармазина // Людина і політика. – 2001. – № 4. – С. 29–36.

14. Котлер Ф. Маркетинг. Гостеприимство и туризм : пер. с англ. / Ф. Котлер, Дж. Боуэн, Дж. Мейкенз. – М. : ЮНИТИ, 1998. – 787 с.

15. Кочетков А. П. Корпоративные элиты / А. П. Кочетков. – М. : РОССПЭН, 2012. – 220 с.

16. Кухар І. “Коридорний” лобізм / І. Кухар // День. – 2002. – № 109. – С. 4.

17. Лісничук О. В. Групи інтересів у багатоскладовому суспільстві. Політологічний аналіз : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / Лісничук О. В. ; Нац. акад. наук України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. / – Київ, 2000. – 21 с.

18. Основи демократії : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / за заг. ред. А. Ф. Колодій. – Львів : Астролябія, 2009. – 832 с.

19. *Островский Д. И.* Особенности формирования групповых интересов в современной России / Д. И. Островский // Вестн. Моск. ун-та. – 1998. – № 5. – С. 98–108. – Серия 7. Философия.
20. *Паппэ Я. Ш.* “Олигархи” : Экономическая хроника, 1992–2000 / Я. Ш. Паппэ. – М. : ГУ-ВШЭ, 2000. – 232 с.
21. *Пасхавер О. Й.* Великий український капітал: взаємовідносини з владою і суспільством / О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, К. М. Агеєва. – Київ : Дух і літера, 2007. – 130 с.
22. *Пасхавер О. Й.* Світовий досвід для України: взаємовідносини великого капіталу з владою і суспільством / О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, К. М. Агеєва. – Київ : Центр екон. розвитку, 2007. – 68 с.
23. *Пасхавер О. Й.* Формування великого приватного капіталу в Україні / О. Й. Пасхавер, Л. Т. Верховодова, Л. З. Суплін. – Київ : Міленіум, 2004. – 90 с.
24. *Перегудов С. П.* Группы интересов как субъекты публичной политики [Электронный ресурс] / С. П. Перегудов // Рос. ассоциация полит. науки. – Режим доступа : <http://rapn.ru/library.php?d=289&n=35&p=9>
25. *Перегудов С. П.* Корпоративный капитал в российской политике / С. П. Перегудов // Полис. – 2000. – № 4. – С. 72–81.
26. *Перегудов С. П.* Крупная корпорация как субъект публичной политики / С. П. Перегудов. – М. : Издат. дом ГУ ВШЭ, 2006. – 163 с.
27. Політологічний енциклопедичний словник / упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка. – 2-е вид., допов. і перероб. – Київ : Генеза, 2004. – 736 с.
28. *Рейтерович І.* Роль бізнес-еліти у політичних процесах держав перехідного типу / І. Рейтерович // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2008. – Вип. 12. – С. 88–95.
29. *Телешун С. О.* Вплив фінансово-політичних груп на прийняття стратегічних рішень у сфері політики та економіки: українські реалії / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович. – Київ ; Херсон, 2008. – 152 с.
30. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступа : http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/TITLE_IV.pdf
31. *Уолтерстайн М.* Группы интересов / М. Уолтерстайн // Полис. – 1992. – № 5–6. – С. 156–166.
32. Уроки демократії: світовий досвід для України. – Київ : МЦПД, 2007. – 112 с.
33. *Филипів Р.* Економіко-правові параметри державного стимулювання розвитку малого та середнього підприємництва в Україні /

Р. Филипів // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2013. – Вип. 23.18. – С. 234–240.

34. Цвих В. Ф. Сучасні підходи для визначення сутності та меж функціонування груп інтересів/тиску / В. Ф. Цвих // Людина і політика. – 2002. – № 1. – С. 41–53.

35. Шайо А. Клієнтизм та здирство: корупція в перехідному періоді / А. Шайо // Політична корупція перехідної доби : пер. з англ. / за ред. С. Коткіна та А. Шайо. – Київ : К.І.С., 2004. – XX, 440 с. – С. 1–20.

36. Шатилов А. Б. GR для ефективного бізнеса / А. Б. Шатилов, А. С. Никитин. – М. : ФОРУМ, 2011. – 160 с.

37. Almond G. A. Comparative Politics: A Developmental Approach / G. A. Almond, G. B. Powell. – Boston: Little, Brown, 1966. – XV. – 348 p.

38. Almond G. A. A Functional Approach to Comparative Politics. – Yale Univ. : New Haven, the University of Michigan AnnArbon, Sept. 12–16, 1960. – 112 p.

39. Aslund A. Reform vs. “Rent-seeking” in Russia’s Economic transformation / A. Aslund // Transition. – 1996. – № 2. – P. 32–55.

40. Berry J. M. The Inerest Group Society / J. M. Berry. – Boston, 1984. – 128 p.

41. De Spiegelires S. Level and Units of Analysis in Post-Soviet Studies / S. de Spiegelires // Post-Soviet Puzzles : Mapping the Political Economy of Former Soviet Union. – Baden-Baden, 1995. – P. 43–82.

42. GR-менеджер (менеджер по взаимодействию с органами власти): спрос и предложение [Электронный ресурс] // Интернет-клуб “Я ТОП”. – Режим доступа : http://yator.com.ua/ru/mind_games/62/760/|GR-%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B5%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1

43. Lemarchand R. Political Clientelism and Development : A Preliminary Analysis / R. Lemarchand, K. Legg // Comparative Politics. – 1972. – Vol. 4. – № 2. – P. 149–178.

44. Martin C. Consider the Source! Determinants of Corporate Preferences for Public Policy // Business and Government: Methods and Practice / ed. D. Coen, W. Grant. Germany, Opladen: Barbara Budrich Publishers, 2006. – 136 p.

45. Meznar M. Business-Government Relations Within a Contingency Theory Framework: Strategy, Structure, Fit, and Performance / M. Meznar, J. Johnson // Business & Society. – Vol. 44. – №. 2. – June 2005. – P. 119–143.

РОЗДІЛ 6. ПОЛІТИЧНІ МЕРЕЖІ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Глава 6.1. Теоретичні складові проблематики політичних мереж

Глава 6.2. Поняття, структура та види мереж

Глава 6.3. Політичні мережі в системі публічного управління

Після опанування розділу слухач зможе:

- визначати політичні мережеві взаємодії;
- виокремлювати та аналізувати мережі як інститути, що встановлюють правила гри в публічній політиці;
- характеризувати взаємодії учасників політичної мережі;
- виявляти політичні мережі в різних секторах публічної політики;
- співвідносити процес прийняття політичного рішення та мережеві взаємодії в публічній політиці;
- встановлювати критерії функціонування публічних політичних мереж;
- застосовувати інформаційні ресурси в організації процесів публічної політики;
- аналізувати інформаційні впливи та інформаційні обміни у публічній політиці.

Глава 6.1. Теоретичні складові проблематики політичних мереж

Ще у другій половині 50-х рр. ХХ ст. американський учений Дж.Фріман досить близько підійшов до того, щоб окреслити політичну мережу. Так, досліджуючи політичні процеси, зокрема процеси прийняття державних та управлінських рішень, науковець вказує на існування певних управлінських субсистем, представлених взаємодією бюрократії, урядовців та зацікавлених груп. Сам же мережевий аналіз публічної політики та державного управління як метод дослідження відбувся набагато пізніше і пов'язаний з іменами таких дослідників, як Ф.Шарпф, П.Кеніс, Л.О'Туул. Основними їх науковими переконаннями є розуміння того, що сучасні суспільства характеризуються функціональною диференціацією і частковою автономністю суспільних підсистем. Приватні актори розпоряджаються важливими ресурсами та відповідно все частіше залучаються до встановлення формування

державної політики і мають можливості впливати на процеси управління через мережевий механізм.

У наукових роботах про політичні мережі (policy network) досліджуються питання відносин між групами інтересів та державою. Поступово також закріплюється розуміння того, що процес прийняття політичного рішення (policy-making) не обмежується участю в ньому традиційних акторів, він є скоріше фрагментованим, ніж цілісним та чітко визначеним, а головне те, що групи інтересів, вступаючи у тісні відносини з політико-владною елітою, проявляють себе впливовими акторами. Перші науково-теоретичні розробки (Е.Джордан, Дж.Річардсон, Х.Гекло), що стосувалися означеної проблеми, з'явилися у 60–70-х рр. ХХ ст. Їх суть зводилася до двох основних концепцій, які характеризували відносини між групами інтересів, з одного боку, та політиками та адміністрацією – з другого. Перший підхід містив ідею, що різні напрями публічних політик належать до чітко окреслених секторів – таких як освіта, охорона здоров'я, відповідно формуються у середині співтовариств чи систем, названих “підурядами” (subgovernments), до яких входять певні постійні актори. Згідно з цією класичною теорією мережі публічної політики обмежують свою активність чітко окресленими секторами публічної діяльності і забезпечують, як правило, захист спільних інтересів. Пізніше цю ідею підтримав Р.Родс, який вказав на те, що політичні мережі формуються в різних секторах політики сучасної держави і являють собою комплекс структурних взаємовідносин між політичними інститутами та суспільством.

Згідно з цим підходом процес прийняття політичного рішення розглядається як фрагментований і розділений на різні “проблемні мережі” (“issue network”), які складаються із значної кількості “активістів” (“policy activists”), компетентних у сфері публічної політики, а також включають представників груп інтересів, державного апарату, академічних кіл, незалежних експертів. Створення таких мереж пов'язане з проблемами, які торкаються різних акторів, що пов'язані між собою спільними інтересами і спільним розумінням поставлених завдань. Такі мережі не розглядаються як стійкі, вони не передбачають процесу управління мережею, їх склад не є сталим, виявити домінуючих акторів неможливо, так само як і неможливо окреслити та показати саму мережу.

Наукові доробки проблем політичної мережі періоду 60–90-х рр. в основному стосувалися аналізу акторів мережі та встановлення характеру взаємодії. Лише в другій половині 90-х рр. М.Мілс намагається показати більш розгорнуту концепцію політичних мереж. На його думку, використання мережевих конструктів має забезпечуватися аналізом

таких елементів, як: визначення існуючих меж мережі, дослідження її спеціалізації, аналіз процесів інтеракції.

Незважаючи на те, що описані концепції мереж не дають можливості у розгорнутому плані охарактеризувати політичний процес (за що часто піддаються критиці), вони все ж таки дають змогу проводити вузькоспеціалізовані дослідження, зосереджуючись на окремих процесах управління, на його підсистемах та їх функціонуванні, на взаємозалежностях груп інтересів та уряду, на зростанні спеціалізації різних видів активності у процесах вироблення і прийняття рішення. Поняття політичних мереж формується як концепція, яка забезпечує новий підхід до вивчення державного управління. Російський фахівець із цих питань Л.Сморгунов вважає, що вона бере початок з тієї ж самої ідеї, що й новий державний менеджмент: сучасній державі не вдається забезпечити задоволення суспільних потреб, є нагальна потреба в зміні ієрархічного адміністрування на нову форму управління. Однак уже не теорія ринку, а комунікаційних процесів постіндустріального суспільства визначає його зміст.

На початку 90-х рр. ХХ ст. концепти публічних політичних мереж стають більш узагальненими, навіть робляться спроби їх типологізувати (Д.Марч та Р.Родс), охопивши різні форми відносин між групами інтересів та політико-владною елітою. Якщо на початку формування теорії політичних мереж увага науковців концентрувалася на впливі ієрархічно структурованих груп інтересів, які володіють значними фінансовими і соціальними ресурсами, то сьогодні ідея вирішального значення організаційної структури як чинника потенційної можливості впливати на процес прийняття державних рішень піддається сумніву. Е.Фрідберг вказує на те, що реальність демонструє значення у публічній політиці латентних груп та соціальних рухів і їх вплив на політичні процеси. Французька дослідниця С.Сорюгже зауважує, що в публічній політиці наукове поняття “група інтересів” охоплює реальність, яку надзвичайно важко визначити. У широкому значенні цього поняття (на відміну від його вузького значення як певної організації, яка спеціально створюється для того щоб впливати на політичну владу для реалізації власних інтересів), “група інтересів” означає певну сутність, що представляє інтереси якої-небудь частини суспільства в певному соціальному просторі. Така група як актор намагається впливати не лише на політичну владу, а й також на інші групи чи на громадську думку в цілому. Держава в такому разі акумулює запити, що надходять від груп інтересів, при цьому її адміністративні і політичні структури самі можуть трансформуватися в такі групи. Наукові проблеми, які виникли навколо дослідження груп інтересів, по суті, підтвердили ідею

фрагментованості як основної характеристики політичних мереж, а також те, що реальний процес прийняття рішення є набагато складніший, ніж якщо його розглядати як реакцію на встановлену проблему. Звідси і зміна розуміння ефективності управління, яке визначається не через відношення “цілі–засоби”, а через відношення “цілі–процеси”.

Л.Сморгунов відзначає, що мережевий підхід змінює розуміння держави як основного агента політики, на противагу ідеї домінуючої ролі держави у виробленні політики, мережа привносить розуміння ролевої рівності держави та її інститутів поряд з іншими політичними акторами у виробництві політичних рішень. Держава в концепції політичних мереж втрачає свою відносну незалежність у політиці, оскільки змушена вступати у взаємодію з іншими агентами політики та обмінюватися з ними своїми ресурсами. Німецька дослідниця Т.Бьорцель вказує на тенденцію посилення залежності держави від інших акторів та субсистем у виробленні суспільних благ. Взаємозалежність між суспільними і приватними акторами є такою, що вже ні ринок, ні ієрархії не є ефективними структурами для координації інтересів і ресурсів різних акторів, залучених до процесу прийняття політичних рішень.

Наприкінці 90-х рр. різні концепції політичних мереж (М.Тетчер, Д.Ноук, Ф.Уран Паппі, Дж.Бродбент) були пов’язані з різними моделями аналізу процесу прийняття політичних рішень. Достатньо відчутним виявився вплив інституційних теорій на обґрунтування концепції політичних мереж. Але якщо Марч і Родс вказують на домінування саме інституційної складової політичних мереж, то Ноук зауважує на значенні для політичної мережі не стільки самих системних акторів, скільки взаємовідносин, які між ними формуються. Однозначно можна стверджувати, що в умовах мультимедійного суспільства відбуваються процеси фрагментації влади, публічна політика починає формуватися не лише формальними структурами, які володіють офіційним політичним статусом, а й низкою неформальних структур. Згідно з теорією неінституалізму владні інститути ХХІ ст. – це вже не просто формальні організаційні структури (органи виконавчої, законодавчої і судової влади), а правила гри, які виникають унаслідок взаємодії стратегій акторів, які беруть участь у тій чи іншій політичній взаємодії та які пов’язані між собою різними мережевими відносинами. Г.Гелмке та С.Левіцькі зауважують, що характер сучасної публічної політики засвідчує й те, що політична влада поступово починає набувати нового змісту, який демонструє сукупність формальних політичних структур (законодавча, виконавча, судова; політичні партії, урядові структури тощо) та сформованих на основі мережових зв’язків неформальних інститутів (інституту партнерства, інституту патрімоніалізму тощо –

залежно від ступеня демократичності суспільства). Неоінституціоналізм проникає і в аналіз самої внутрішньої структури мережі. Р.Родс вважає, що політична мережа характеризується не лише взаємозалежностями між включеними організаціями, континуальною взаємодією між учасниками мереж, яка забезпечується обміном ресурсами, узгодженими цілями, а й визначеними “правилами гри”, які забезпечують необхідний рівень довіри. М.Чанг та Дж.Гарінгтон зазначали, що мандатні (обов’язкові) правила, правила орієнтування (необов’язкові) та правила взаємозалежності складають основу процедури мережевої взаємодії. Вони формуються як результат внутрішньомережевої конкуренції. Р.Роуз, підкреслюючи значення “правил гри” для існування та розвитку політичної мережі, зауважує, що відсутність їх чіткого окреслення призводить до домінування неформальних зв’язків. Використання інституційної теорії раціонального вибору дало змогу аналізувати мережі як інститути, зокрема в контексті їх здатності встановлювати правила та схеми тривалих соціальних відносин і взаємодій у процесі публічних політик. Бьорцель відзначає, що в управлінській школі політичних мереж дедалі більшої самостійності набуває так звана школа Макса-Планка, представники якої використовують концепцію актор-центричного інституціоналізму. Інститути при цьому розглядаються як постійні структури, що здатні забезпечувати можливість раціонально діючим акторам збільшити власні переваги. Їх головна функція полягає в налагодженні та координації дій між учасниками. Відповідно мережі визначаються як неформальні неієрархічно організовані інститути з відносно постійним членством та з переважанням неформальних комунікацій між ними.

Інституційний аналіз у дослідженні політичних мереж останнім часом набуває все більшої популярності, хоча варто також віддати належне і теорії обміну, яка акцентує на тому, що саме обмін як процес взаємодії дає змогу досягти ефективного використання обмежених ресурсів. Як зазначає М.Мілс, мережевий підхід, аналізуючи процеси обміну, головну увагу зосереджує на виявленні та дослідженні зв’язків між акторами, які засновані, у тому числі, й на процесах обміну. Не останню роль у становленні мережевих підходів аналізу відіграли теорія міжорганізаційної взаємодії та підходу політичних інтеракцій. Так, Е.Кляйн та Дж.Копеньян відмічають, що політика розглядається як процес взаємодії множини акторів, мережі ж стають вигідними інструментами для розгляду проблем їх кооперації.

Аналіз теоретизації проблематики політичних мереж дає підстави виокремити два основних напрями наукових досліджень. Перший пов’язаний із мережевим підходом як напрямом дослідження зв’язків

між політичними акторами, у центрі якого проблема дослідження посередництва інтересів. Другий пов'язаний із розглядом мережі в контексті проблем державного управління.

Глава 6.2. Поняття, структура та види мереж

В узагальненому вигляді під мережею розуміють таку структуру, яка складається з акторів і відносин між ними, а також певних дій, ресурсів і взаємозалежностей між ними. Індивідуальні актори, що діють у межах мережі, згідно з мережевою теорією називаються вузлами. Відносини між акторами – зв'язками в мережі.

Мережа є якісно відмінною від ієрархії структурою (рис. 6.1):

Ієрархія	Мережа
1. Наявність єдиного сталого висхідного центру	1. Наявність ситуативного центру, який може бути представлений будь-яким із вузлів незалежно від місця його розташування
2. Жорстка функціональна спеціалізація щодо конкретно визначеного завдання чи сформульованої проблеми	2. Поліфункціональна спеціалізація з метою реалізації спільних цілей політики
3. Домінування вертикальних зв'язків	3. Горизонтальні взаємодії
4. Переважання формальних комунікацій	4. Формальні і неформальні комунікації
5. Як правило, відсутність стратегічних цілей	5. Наявність спільних цілей, місії

Рис. 6.1. Порівняльна таблиця ієрархічних та мережевих структур

Ієрархічна структура завжди заснована на відносинах домінування-підпорядкування між її елементами. У такій системі виділяється елемент, який виступає у ролі спрямовуючої сили, який одночасно є як центром активності, ініціатором політичного рішення, так і владним центром. Мережа відрізняється відсутністю постійного владного центру та єдиного центру активності. Тут існують, конкурують, взаємодіють багато центрів активності. У мережі активний центр завжди є ситуативним та динамічним. Трапляється, що одночасно можуть функціонувати два чи більше центри, але це не становить загрозу системі, оскільки функції цих центрів чітко розмежовані. Владний центр у мережі формується в місцях управління потоками інформації, ресурсів, у тому числі фінансових, технологій, контрактів. Основною перевагою мережевої організації є, безумовно, її мобільність, а значить, і вищий

рівень реагування на проблеми. Мережа є більш стійкою та гнучкою порівняно з ієрархією. До функцій мережі належить:

- вироблення неформальних зв'язків;
- продукування соціального капіталу;
- забезпечення ресурсами;
- формування ідентичностей та механізмів мережевого захисту;
- покращення координаційних механізмів.

Мережі об'єднують надзвичайно велику кількість ініціативних людей, тому часто виникають проблеми, які мають місце в усіх масштабних проектах:

- криза взаєморозуміння;
- відсутність єдиного уявлення про цілі та завдання;
- відсутність чіткого розуміння стратегії.

Для того щоб підкреслити призначення мережі – формування комунікативного процесу обміну ресурсами – досить часто вживається поняття “комунікативна мережа”, під яким розуміється будь-який вид мережевих соціальних, у тому числі і політичних взаємовідносин. Мережу потрібно відрізнити від комунікативних типів зв'язку:

- вертикальний зв'язок – обмін інформацією між ієрархічними рівнями;
- горизонтальний зв'язок – обмін інформацією у межах паритетних ієрархічних рівнів;
- діагональний зв'язок – змішаний обмін інформацією вертикального та горизонтального спрямування.

Відповідно, якщо під комунікативними типами зв'язку будуть розумітися лише типи потоків інформації, то комунікативна мережа – це спосіб об'єднання цих потоків. До структури мережі, крім вузлів та потоків, також належать формальні та неформальні комунікаційні канали. Формальні канали формуються в адміністративний спосіб відповідно до політичної структури та можуть мати як вертикальне, так і горизонтальне спрямування. Але будь-яка комунікація не обмежується лише офіційними каналами передачі інформації, тому завжди існують неформальні потоки інформації, на основі яких формуються неформальні канали. Варто зазначити, що формальні і неформальні канали не є повністю ізольованими, як правило, вони переплітаються, доповнюючи або навіть багато в чому повторюючи один одного.

На практиці можна виділити такі види комунікаційних мереж:

- відкриті;
- закриті;
- комбіновані.

Особливістю відкритих мереж є те, що обмін інформацією може бути призупинений на будь-якому з етапів її передачі, тому цей тип має

досить багато ризик-факторів та менш захищений від руйнування, ніж закритий тип. Різновидом відкритих мереж є варіант “ланцюг” (лінійна мережа) – це така мережа, де потоки інформації йдуть по лінії окремих контактів і в якій для того, щоб інформація дісталася місця свого призначення, вона повинна мігрувати від одного вузла до іншого. Варто зазначити, що в такій структурі принцип лінійного підпорядкування, у межах якого виокремлюється вищий орган, який наділяється повноваженнями методичного чи процедурного керівництва вищестоящим, – відсутній. Тим самим лінійна мережа відрізняється від ієрархії.

Якщо в лінійній мережі збільшується кількість ланок на одному з рівнів, то така комунікаційна мережа перетворюється у “зірку”. **Зіркоподібна, центральна мережа** (за будовою схожа на картель) – це така мережа, в якій набір суб’єктів зв’язаний з центральним (але, знову ж таки, не ієрархічним) вузлом чи суб’єктом. Її особливістю є те, що центральний вузол виступає посередником, хоч він і належить до середнього рівня, але при цьому саме центральний вузол отримує найбільший владний ресурс та накопичує знання, оскільки має можливості контролювати інформацію.

У такій мережі суб’єкти, щоб зв’язатися один з одним, діють через центральний вузол, який запускає динамічні процеси в мережі та бере на себе відповідальність. Вона дає змогу швидко отримувати інформацію і через центральну ланку направляти її виконавцям. Ризик втрати інформації чи її спотворення за таких умов є мінімальним. Подібні відкриті мережі, які досить часто через наявність у них центральної ланки називають централізованими, демонструють високу ефективність у вирішенні лише простих завдань. При вирішенні складних завдань у процесі політичної комунікації мережа з однією центральною ланкою стає перевантаженою і неспроможною виробляти рішення на всі пред’явлені їй вимоги. Також варто зазначити, що в мережі такого типу місце розташування центру не є постійним і може змінюватися. У разі тривалого зберігання вузлом центральної позиції є досить висока ймовірність формування вертикальних комунікаційних зв’язків, що хоча й не є винятком, але й не схвалюється в мережевій структурі.

Як “лінійна” мережа, так і “зірка” мають у своїй структурній будові суттєві недоліки, оскільки в обох всі канали сходяться до центрального вузла, це завжди породжує проблему контролю інформаційних потоків. Тому в мережах, де існує кілька рівнів, поряд із вертикальними потоками існують ще горизонтальні та діагональні канали. Такі мережі часто називають загальноканалними чи повноматричними. **Загальноканална мережа** – це така мережа, в якій кожен вузол пов’язаний з усіма іншими, при цьому центральний вузол відсутній.

У цілому відкриті комунікаційні мережі мають формальні канали зв'язку. Але в їх межах можуть існувати і структури, які засновані на напівформальних зв'язках. Комунікації в такому разі здійснюються з допомогою закритих мереж. У закритих мережах процес обміну політичною інформацією не може бути перерваний на жодному з етапів, оскільки, з одного боку, сама конфігурація такої мережі не допускає можливості заходити у безвихідь, з другого – така мережа виключає можливість існування вузлів із контролюючими функціями.

Основою закритих мереж є мережа типу “коло”. Як правило, така модель не буває простою, а включає додаткові комунікаційні канали, які пов'язують усіх з усіма. Така мережа найчастіше співіснує з відкритою загальноканалною мережею та також сприяє обміну інформацією з прямим і зворотним зв'язком. У мережах такого типу члени групи можуть обмінюватися інформацією, приймати рішення спільно з тими, хто перебуває поряд із ними.

Варто відмітити, що координація в таких комунікаційних мережах розвинута недостатньо. Забезпечити її можливо з допомогою комунікаційної мережі “колесо”, де центральний суб'єкт бере на себе координуючу функцію. Під центральним суб'єктом, як правило, розуміється авторитетний лідер, який має можливості впливати на інших. Інакше кажучи, в мережах типу “колесо” представлена формальна централізована ієрархія влади, за якої підлеглі обмінюються між собою через свого керівника.

Комбіновані мережі – це такі мережі, які поєднують у собі принципи відкритих і закритих мереж і притаманні більш масштабним та багаторівневим структурам. Серед таких мереж більш поширеними є мережі “стільникового” типу. Стільникова мережа являє собою єдність ланцюга і замкненого “кола” або “колеса”. Такий процес комунікації має свої тупикові ситуації, які долаються способом поєднання замикання ланцюга і використання принципу головного центрального вузла. У тих випадках, коли вся політична комунікація замикається на керівникові чи лідерові групи, вона стає централізованою. Особливістю стільникової мережі є також те, що деякі суб'єкти мають можливості змінювати свої функції, і з, наприклад, “посередників” у передачі інформації, перетворюватися у “контролерів”.

Надання переваг централізованій чи децентралізованій, відкритій чи закритій мережі ще не гарантує досягнення цілей. Велике значення має сам процес комунікації і комунікативний стиль поведінки. Іспанський соціолог М.Кастельє окреслив основні принципи організації мережі:

- мережева структура складається з комплексу взаємопов'язаних вузлів (осіб, груп, організацій);

- структура мережі визначає конкретне місце вузла;
- наявність зв'язку визначається здатністю вузла до комунікації і передачі інформації;
- відкриті мережі розширюються завдяки включенням нових вузлів за умови, що вони проявлять спроможність долучитися до комунікативного процесу;
- включення до мережі відбувається з моменту надання права доступу до внутрішньомережевої інформації;
- ефективний інформаційний обмін забезпечується такими параметрами, як: децентралізованість структури, наявність горизонтальних зв'язків, автономність вузлів;
- технологічною основою створення відкритих мереж є Інтернет, який забезпечує такий важливий для мережі параметр, як швидкість передачі інформації;
- вузли є відособленими акторами у мережах, а зв'язки відповідають відносинам між ними;
- мережі зі слабкими зв'язками зовні є більш суспільно корисними, ніж мережі із сильними внутрішніми зв'язками.

Мережева організація працює найкращим чином, коли актори в мережі об'єднані на основі сповідування спільних ідей та цінностей, а також існує технологічне забезпечення (наприклад доступ до Інтернету). Часто вважається, що саме технологічний рівень відіграє ключову роль у формуванні потужності тієї чи іншої групи, але насправді ефективність мережі залежить від соціальних складових, від того, наскільки наявною є мотиваційна складова, бачення цілі, а також сформовані довіра, корпоративізм і відчуття спільної ідентичності між акторами мережі. Останнім часом активно розробляється питання збереження структурної цілісності мережі. Так, Р.Бьортом встановлено, що вузли мають різне функціональне навантаження, відповідно виконують різного ступеня завдання. Відповідно ліквідація одних вузлів жодним чином не впливає на цілісність мережі, у той час як інших спричиняє її розділення. Такі вузли називаються “точками розрізу” мережі.

Глава 6.3. Політичні мережі в системі публічного управління

Визначення поняття “політична мережа” у політичній науці та публічному управлінні є чи не єдиним місцем концентрації згод науковців, незалежно від того, інституційні чи ціннісно-моральні позиції вони відстоюють. За основу береться розуміння принципів внутрішньої будови та складових елементів мережі, таких як: політичні актори,

політичні інтереси, владні відносини, колективні дії, сумісні позиції. Так, Я.Йохансон та Х.Хакансон вказують на те, що мережі складаються з акторів і відносин між ними, а також певних дій/ресурсів і залежностей між ними. Визначення досить загальне, яке відображає принцип організації, але не її зміст. Варто нагадати, що теорія політичних мереж формувалася як раз у той період, коли сильні позиції займали новий менеджмент, теорія ринку та системні підходи до аналізу управління. Щоб отримати право на існування, теорія мереж мала продемонструвати, що вона несе якісно нове розуміння політичних процесів, а самі політичні мережі представляють нову форму управління. Звідси постійне підкреслення в аналізі політичних мереж значення публічної складової, акцентування на свідомих взаємодіях акторів у виробленні та реалізації політичних рішень, домінування спільного інтересу над приватним. **Під політичною мережею** розуміється мережа, яка являє собою набір відносно стабільних неієрархічних взаємовідносин політичних акторів, представників різних груп інтересів, бізнес-структур, експертів тощо, які мають відносно політики спільні інтереси та визнають, що вирішення поставленого завдання стає можливим лише в результаті взаємодії та обміну ресурсами, якими вони володіють. Політична мережа є якісно новим, відмінним від системи, утворенням, яке вирізняється особливою структурною організацією. Варто відзначити, що параметри політичної мережі є поки що малодослідженими. Так, В.Ван Ваарден до основних параметрів відносить: структуру, суб'єктів мережі, владу в мережі; функції; процедурні правила та стратегії суб'єктів. Слід визнати, що це далеко не ті змінні, які дають підстави говорити про теорію політичної мережі, але все ж дають можливість визначити особливості мережевих комунікацій. К.Кук та Дж. Вайтмайер відзначають, що структура мережі є такою, що, з одного боку, накладає обмеження на певні дії окремих акторів, а з другого – забезпечує існування недоступних для інших учасників можливостей – політичних ресурсів, політичного капіталу, електоральної підтримки. К.Богуславська вважає, що до параметрів структури варто також віднести: індикатор “щільність мережі” та “відстань між політичними акторами”, сформульовані Б.Веллманом; індикатор “напівступінь входу/виходу мережевих вершин”, окреслений М.Евансом та доповнений Р.Ханнеманом; індикатор “геодезична відстань”, запропонований Р.Ханнеманом.

“Щільність мережі” – відношення кількості всіх можливих зв'язків мережевих акторів до кількості реально існуючих мережевих контактів. Щільність із невисокими показниками є свідченням того, що в мережі ускладнені процеси комунікації та обміну ресурсами між її учасниками. Це, у свою чергу, може загрожувати дестабілізацією або поступовим руйнуванням.

“Відстань між політичними акторами” – показник, який визначається такими критеріями: якщо два актори мають прямі зв’язки, відстань між ними буде оцінена в одиницю; якщо один актор може встановити зв’язки з бажаним актором лише через іншого посередника, то така відстань позначається через двійку.

“Напівступені входу/виходу” вершин мережі визначаються через ступінь впливовості учасників, які мають середню кількість зв’язків та ступінь налагодження взаємин із більш або менш впливовими акторами. Актори, які мають найбільші серед учасників мережі значення “напівступеня виходу”, є джерелами інформації. Особливістю політичної мережі є те, що актори, які мають крайні показники цього індикатора (високий/низький), практично позбавлені змінити свої позиції у мережі. У цій ситуації акторам із високим значенням “напівступеня виходу” загрожує можливість втратити контакти з великою кількістю інших учасників, зіпсувати репутацію та піти в політичне небуття. Для акторів із низьким показником бажання змінити свою позицію може закінчитися тим, що він буде взагалі виключений із мережі. Відповідно, як доводить Р.Ханнеман, середина позиція в мережі (актор має зв’язки майже з кожним або взагалі ні з ким) виявляється справді “золотою серединою”.

“Геодезична відстань” – показник оптимальної та найкоротшої відстані між акторами, який використовується для визначення комплексних позицій акторів у мережі. За цим показником також визначається спроможність мережі швидко реагувати на неочікувану потребу обміну політичними ресурсами між мережевими акторами.

Суб’єктами політичної мережі є актори (державні структури; недержавні комерційні та некомерційні організації; аналітичні центри, задіяні у проведенні експертиз), які залучені до формування, впровадження та реалізації політики в окремому політичному секторі. Останнім часом стає популярним виокремлення підструктур політичної мережі. Р.Ханнеман виділяє такі підграфи мережі, як кліка та клан. “Підграф” – підмножина акторів політичної мережі, яка характеризується ступенем щільності зв’язків по відношенню до інших учасників, які не є частиною їх групи. Але при цьому зауважує, що для підграфу є важливим показник довжини відстані між акторами, який дає їм змогу будувати контакти з усіма учасниками підграфу. Для цього він вводить показник відстані “n”:

- “n-Кліка” – підграф акторів політичної мережі, який характеризується максимальною щільністю зв’язків (від одного до двох) по відношенню до інших учасників, які не є частиною їх групи;

- “n-Клан” – підграф акторів політичної мережі, який характеризується показником щільності зв’язків більшим, ніж два, по відношенню до інших учасників, які не є частиною їх групи.

Узагальнення концепцій політичних мереж у теорії публічного управління дає підстави виокремити два основних напрями, які вказують на предметне розмежування, що має місце при аналізі поняття “політична мережа”. На наш погляд, доцільно виокремлювати:

- мережі прийняття політичних рішень, які розкривають відносини між управлінськими, громадськими та бізнес-структурами. Ноук, Паппі називають їх міжорганізаційними мережами та вказують на те, що вони охоплюють взаємодію таких акторів політики, як парламентські партії урядових міністрів, асоціацій бізнесу, профспілок, професійних спільнот, груп суспільних інтересів;

- мережі політики – мережі надання суспільних послуг на основі прийнятих рішень, які відображають нові форми управлінської діяльності у сфері публічних потреб та інтересів. Л.О’Туул вказує на те, що мережі включають міжагентські кооперативні ставки, міжуправлінські структури програмного менеджменту, державно-приватне партнерство, систему надання послуг, яка заснована на комплексі провайдерів, таких як публічні агентства, приватні фірми, неприбуткові організації, усіх тих, хто пов’язаний взаємозалежністю та інтересами, закріпленими у певній спільній програмі.

Д.Марч та Р.Родс вказують на те, що основними елементами політичних мереж є системні актори, які й визначають їх структуру, детермінують ступінь внутрішньої інтеграції, встановлюють внутрішньомережевий розподіл ресурсів. Такий підхід полегшує розуміння політичної мережі та дає можливості зробити науково-теоретичні узагальнення, запропонувавши таку їх типологізацію:

- політичні спільноти (policy communities) – це спільноти, для яких характерною є стабільність взаємовідносин; стійке, але обмежене членство; вертикальний взаємозв’язок, що базується на спільній відповідальності за надані послуги; ізоляція як від інших мереж, так і від публічних організацій (включаючи парламент). Такі мережі є глибоко інтегрованими, мають високий ступінь вертикального взаємозв’язку при незначній вертикальній координації. Подібні мережі концентруються на основних функціональних інтересах та представляють певні територіальні співтовариства;

- професійні мережі (professional networks) – це мережі, в яких домінуючим є один клас учасників процесу виробництва політичних рішень – професійні групи. Кожна з таких мереж виражає інтереси особливої групи, заснована на вертикальному взаємозв’язку та ізольована від інших мереж. Такі мережі можуть мати загальнонаціональний масштаб;

- міжуправлінські мережі (intergovernmental networks) – мережі, які формуються на основі представництва місцевих влад. Для них харак-

терним є членство в місцевих владних структурах та виключення інших публічних союзів, високий ступінь охоплення інтересів, пов'язаних із багатьма службами, обмежена вертикальна взаємозалежність (так як вони не відповідають за надання послуг), широка горизонтальна структура та здатність взаємодіяти з іншими мережами;

- мережі виробників (producer networks) – мережі, які вирізняються значною роллю в політиці економічних інтересів (публічного та приватного секторів). Для них характерним є нефіксоване членство; залежність центру від промислових організацій, а також обмежена взаємозалежність господарських інтересів учасників;

- проблемні (issue networks) – мережі, які об'єднують значну кількість учасників з обмеженим ступенем взаємозалежності. Структура таких мереж є досить атомістичною.

Варто зазначити, що ця типологія публічних політичних мереж Марча і Родса є досить умовною, але найбільш наближеною до вирішення головних завдань типології – створення моделі, яка демонструє різні норми залежності від влади, показує опосередковану роль, яку відіграють групи інтересів у взаємодіях із владою. Р.Родс також відмітив таку особливість політичних мереж, як те, що мережі змінюються залежно від рівня їх зовнішньої та внутрішньої інтеграції, яка є функцією стабільності членства у них, їх обмеженості, ступеня ізоляції від інших мереж та громадськості, а також від природи ресурсів, які вони контролюють.

Г.Джордан, використовуючи корпоративістські та неокорпоративістські підходи до аналізу політичних мереж, запропонував вирізнити різні моделі взаємодії учасників політичного процесу, таких як залізні трикутники, проблемні мережі, корпоративізм. Г.Йордан і К.Шуберт запропонували подібну ідею, згідно з якою терміни, що виражають характер взаємодії держави та груп інтересів (“залізні трикутники”, клієнти, підуряди, публічні політичні співтовариства, різні типи корпоративізму та плюралізму), можуть також використовуватись для опису різновидів мереж. Принципами, що складають основу такої типології політичних мереж, є: кількісний склад, секторальна обмеженість мережі чи міжсекторальне охоплення, ступінь її стабільності.

За характером взаємодії акторів у мережі виокремлюють такі типи:

- контактні мережі (соціально-функціональні) – це такі мережі, які продукують новий тип діяльності. Завдання таких мереж – виробити новий зв'язок, досягти зміни позицій суб'єктами мережевої взаємодії;

- інформаційні мережі – мережі, які характеризуються зміною відносин між суб'єктами взаємодії;

- інституційні мережі – мережі, які реорганізують існуючі інституційні утворення (наприклад створення на основі бюрократії електронного уряду) або формують нові неформальні інститути (наприклад інститут партнерства, інститут патримоніалізму).

Політичні мережі відображають складність нинішніх суспільних відносин у цілому та управлінської системи зокрема, тому вони достатньо складні за своєю структурою і не можуть характеризуватися лише одним типом мережі. Слід зазначити, що виокремлення контактних, інформаційних та інституційних мереж потрібно не лише для проведення якісного наукового аналізу, а й для здійснення ефективного управління мережевою системою.

Варто також додати, що сучасні глобалізаційні процеси зумовлюють формування політичних мереж різних рівнів – від національного до наднаціонального. Тобто самі політичні мережі стають глобальними, що робить їх ще більш фрагментованими. Тенденції до використання мережі як способу представлення суспільних відносин, складність самої мережевої структури часто призводять до неправильного трактування терміна “політичні мережі”, у зміст якого часто “втискають” увесь політичний процес, який сьогодні характеризується наявністю значної кількості акторів із безмежною кількістю представлених комбінацій зв’язків між ними. Якщо політичний процес – це вся сукупність дій інституційованих та неінституційованих суб’єктів політики щодо реалізації своїх специфічних функцій у сфері влади, то політична мережа окреслює лише ту його частину, де відбувається цілеспрямована взаємодія на основі передачі інформації сталими каналами; де має місце обмін не лише інформаційними, а й інтелектуальними, фінансовими, адміністративними ресурсами для досягнення спільних політичних цілей, які, у свою чергу, забезпечують реалізацію приватних інтересів акторів політики.

Сьогодні ми можемо говорити, що мережа починає відігравати ключову роль у політичній практиці, стає свідомо цілеспрямовано впроваджуваною формою організації державного управління. Американські дослідники стверджують, що урядові мережі США з’явилися як протиставлення терористичним мережам. Продемонстрована ними ефективність у сфері національної безпеки сприяла їх швидкій популяризації та була поштовхом до активного впровадження мереж у інших напрямках урядової діяльності. Мета створення мережі, це передусім зменшення невизначеності взаємодії та ціни згод між учасниками на основі стимулювання відносин довіри. Політичні мережі є свого роду моделями “коаліції підтримки” (Advocacy Coalition Framework). Американський дослідник політичних мереж Д.Ноук указує на те, що рішення і публічні політики розглядаються як результат взаємодії між

публічними та приватними секторами, які виявляються зв'язаними по горизонталі, не будучи включеними в єдину організаційну ієрархію. Вони частково залежать один від одного, але при цьому зберігають певну автономію; відносини між ними розвиваються завдяки обміну, створюючи, таким чином, мережі публічних політик.

Створення політичної мережі – процес достатньо довготривалий, який розгортається в кілька етапів:

- налагодження інформаційних потоків та формування на їх основі сталих каналів передачі інформації;
- розподіл функціональних обов'язків між учасниками мережі у виконанні суспільно значимих проблем;
- формування спільних норм та критеріїв оцінки ефективності роботи учасників мережі;
- здійснення обміну ресурсами (у тому числі й інтелектуальними), які перебувають у розпорядженні учасників мережі, та формування спільних ресурсів;
- налагодження системи формальних та неформальних комунікацій.

Прихильники ціннісно-орієнтованого підходу (Г.Вемслі, Дж.Вольф) вказують на те, що мережа як особливий вид комунікації в жодному разі не є простим механістичним процесом, тому наявність спільних ідей, вірувань, системи цінностей, консенсуального знання – це те, що визначає її логіку, і це те, без чого вона не може відбутися.

Політичним мережам притаманні такі особливості:

- вони представляють структуру управління публічними справами, яка пов'язує державу та громадянське суспільство;
- сама структура представлена комплексом державних, громадських організацій, приватних осіб, які мають певний спільний інтерес;
- вона формується з метою досягнення згод у процесі обміну ресурсами, якими володіють актори;
- незважаючи на можливий нерівномірний розподіл інформаційних ресурсів, учасники свідомо беруть на себе зобов'язання вступити у взаємодію і визнають ресурсну залежність. Означена проблема в теорії мереж отримала назву “проблема горизонтальної нерівності”;
- наявність і домінування кооперативного інтересу над приватним;
- унаслідок унеможливлення ієрархічних відносин відсутніми є вертикальні і горизонтальні зв'язки;
- усі актори є рівними у формуванні спільного рішення;
- вони представляють договірні структури, які складаються з набору контрактів, в основі яких формальні і неформальні правила комунікації;

- наявність особливої культури консенсусу.

Уже згадувалося, що мережевий підхід у публічній політиці та публічному управлінні виник передусім як протиставлення традиційній адміністративно-ієрархічній моделі державного управління та моделі державного менеджменту, яка дублювала ринкові відносини. Існує думка, що мережі в цій сфері повторюють принципи організації бізнес-мереж, але насправді маркетингові мережі значно відрізняються від політичних, насамперед цілями та особливостями кінцевого результату. Мережа в публічній політиці та управлінні робить цінним сам процес, активну усвідомлену взаємодію акторів, які в такий спосіб формують політичне рішення, а не результат, і це підкреслюють усі дослідники цього питання.

Водночас варто відмітити, що в демократичному суспільстві використовується поєднання різних моделей і тим самим досягається ефективність управління. Сучасне публічне управління демонструє подолання меж формально встановлених зв'язків через визначення взаємозалежностей ієрархій та мереж. Так, з метою досягнення ефективності управління бюрократичні структури все частіше починають діяти через мережеві структури, формуючи нові політичні зв'язки. Прикладами можуть бути: міжвідомче співробітництво; міжорганізаційні, міжсекторальні структури управління програмами; державно-приватне партнерство. Якщо ієрархія характеризується чітким розподілом повноважень, стандартизованими правилами, які, по суті, й забезпечують стабільність управлінню, то для функціонування мережі більш важливими є такі параметри, як довіра, взаємодія, соціальний капітал, які наповнюють управління демократичним контекстом. До того ж побудова ієрархічної структури – це завжди спосіб обмежити можливе число відносин та контактів. Мережа дає більшу кількість відносин як у середині структури, так і із зовнішнім середовищем.

Варто звернути увагу на те, що мережева структура проявляє себе досить нерівномірно і відсутня в тих сферах, які потребують швидкості прийняття рішень та підпорядкування єдиній волі (наприклад силові структури). Поки що, як правило, не зараховуються до суб'єктів мережевого управління в європейських країнах такі сфери, як зовнішня політика, національна безпека, у той час як у США мережеві системи поступово проникають і до цих секторів. У.Еггерс та С.Голдсміт вказують на безпрецедентний приклад американсько-іракської війни 2003 р., коли різко зросла кількість приватних фірм та добровільних організацій федерального рівня, задіяних у діяльності військових підрозділів.

Важливо знову ж таки акцентувати увагу на тому, що в теорії політичних мереж конструюються взаємовідносини не стільки між державою і громадянським суспільством як інституційними утвореннями та

системними акторами, скільки між державними управлінськими структурами, громадськими некомерційними організаціями, приватними фірмами та бізнес-асоціаціями. Таким чином, публічні мережі управління включають адміністративні структури та структури, які залучені до створення нового публічного порядку формування й реалізації державної політики. Такі мережі можуть бути як формальними, так і неформальними; міжгалузевими, міжурядовими; національними, локальними (регіональними, місцевими). Х.Брайнтон та М.Прован класифікують мережі публічного управління за такими типами:

- мережі поширення інформації. Основне завдання такої мережі – прийняття адекватних рішень через покращення комунікаційних контактів та співробітництво;
- мережі з надання послуг. Завданням такої мережі є досягти максимального задоволення потреб громадян у тих сферах, де уряд не має достатніх ресурсів, щоб надавати такі послуги;
- мережі з вирішення проблем. Завданням такої мережі є вирішення проблем, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями;
- мережі соціального капіталу. Завданням є накопичення соціального капіталу через реалізацію таких соціальних проєктів, як, наприклад, боротьба з наркоманією.

Відкритим залишається питання принципів просторово-територіального розгортання політичних мереж. Якщо теоретики схиляються до точки зору, що територіальний фактор (виокремлення місцевого, регіонального, національного, наднаціонального рівнів) не є визначальним для формування таких мереж, то практика показує, що на початковому етапі формування мережевої системи управління основним є рівень місцевого самоврядування. Такі тенденції є наявними і в Україні, проблеми з реалізацією програми створення е-уряду спонукають представників місцевого самоврядування об'єднуватися за мережевим принципом. Подібна практика на початку третього тисячоліття набула поширення в Австралії, Канаді, США та Великобританії. Щоб зрозуміти принцип функціонування такої мережі, наведемо приклад. У 1996 р. в Лондоні з ініціативи керівників органів місцевого самоврядування було створено аналітичний центр NLGN (New local government network), який переслідував мету активізації діяльності органів місцевого самоврядування та завоювання прихильності місцевого населення. За пару років була створена мережа з координуючим центром NLGN, яка на сьогодні об'єднує урядові структури, державні установи, місцеві органи влади, органи, які формують громадську думку щодо діяльності місцевих органів влади, приватний сектор даного рівня. Завданнями, які переслідуються діяльністю таких мереж, є:

- виявляти та поширювати найкращі практики в усьому діапазоні завдань, які ставляться перед органами місцевої влади;
- застосовувати результати науково-дослідної роботи NLGN та практичні знання учасників мережі для розробки рішень ключових державних проблем;
- реалізовувати принципи субсидіарності шляхом зняття з держави функцій із надання тих послуг, які можуть надаватися на місцевому рівні, шляхом розширення прав і можливостей органів місцевого самоврядування;
- впроваджувати демократичні принципи публічної політики на всіх рівнях державного управління.

Поширенню мережевої форми взаємодії сприяє, з одного боку, існуюча система інформаційних технологій, яка стає інструментом створення нової системи управління, що більш адекватно відповідає новим організаційним, економічним і соціальним реаліям. З другого – соціальні фактори, які зумовлюють підвищені вимоги громадськості до діяльності урядових структур; перекладання на уряд вирішення зростаючих суспільних проблем. Відбуваються процеси, які характеризуються високим ступенем частоти контактів уряду та громадськості. Мережевий підхід до публічного управління зумовлений такими факторами:

- плюралізацією громадських структур;
- складністю взаємовідносин між різними соціальними групами;
- високим рівнем суспільних потреб та очікувань;
- зростанням впливу міжнародного фактору на внутрішню політику держави;
- значним зниженням рівня довіри населення до центральних органів державної влади;
- інформатизацією суспільства в цілому.

Тому мережеві форми взаємодії виникають як природні реакції на сучасні реалії. Вважається, що в жодній системі взаємовідносин так не зближуються урядові структури з громадськими та бізнес-організаціями, як це має місце в мережевих взаємодіях. Варто звернути увагу на те, що мережі найактивніше формуються в галузевих секторах. Найчастіше це зумовлено такими факторами:

- існуванням галузевої системи державних і недержавних утворень;
- гострим відчуттям ресурсної залежності;
- наявністю спільного інтересу.

Нові реалії не позбавляють уряд від обов'язку виконання традиційних функцій управління, лише спрямовують його на активізацію пошуку ефективних шляхів вирішення державної політики через узгодження дій усіх зацікавлених сторін – уряду, комерційних, некомерційних структур та окремих осіб.

Варто зазначити, що досить часто управління через мережі переслідує також мету скорочення бюджетних витрат та перекладення надання деяких послуг на інших акторів. Перехід від системи розподілу державних ресурсів до системи обміну ресурсами між учасниками мережі робить таку модель управління досить привабливою. Тим часом американська практика та практика створення урядових мереж у Великобританії показала, що впровадження мережевої системи управління, де як ціль політики виступає вирішення конкретного завдання або конкретної проблеми, робить мережу досить фінансово затратною, неефективною та нетривалою, оскільки не досягається ефект мережі як самоорганізуючої системи.

Одними з основних передумов переходу на мережевий принцип управління є:

- здатність до стратегічного бачення цілей політики урядом;
- здатність пропонувати оптимальні тактичні дії акторам у мережі;
- визначення ролей, які мають виконувати актори в мережі.

Мережеві структури найкраще адаптуються в суспільствах із достатнім рівнем політичної культури та розвинутими ринковими відносинами, де визрівають об'єктивні потреби в такій трансформації:

- необхідності доповнення бюрократичних процедур гнучкою системою управління;
- необхідності формування бюрократичних програм на основі соціальних ініціатив;
- необхідності переходу від бюрократичних рішень до формування ринку рішень.

Важливою умовою реалізації ефективного мережевого управління є: зняття обмежень стосовно доступу до урядової інформації; накопичення знання та можливість його використання всіма учасниками мережі; дотримання правил і готовність нести відповідальність за результати. Мілворд та Прован вказують на те, що мережева ефективність є найвищою за умов, коли мережа є інтегрованою, а сама інтеграція централізована навколо владного ключового агента. Така структура полегшує координацію і є відносно дієвою. Не останню роль в ефективності мережі відіграють механізми фінансового контролю, здійснювані державою, які повинні бути прямими, а не фрагментованими та опосередкованими. Як необхідні, але недостатні умови ефективності мережі визначаються ресурси та фактор загальної стабільності. Так, внутрішня забезпеченість ресурсами робить мережу потенційно ефективною, але і їх обмеженість ще не означає потенційну неефективність. Взаємозв'язок стабільності та ефективності буде найбільшим тоді, коли

мережа є достатньо оснащеною, контролюється центром і ним безпосередньо забезпечується.

Управлінські мережі потребують поетапного створення:

- перший етап передбачає створення регулюючих систем, в яких державні структури будуть відігравати ключову роль; трансформування бюрократичного апарату в гнучкий механізм із високим рівнем підзвітності; впровадження системи електронного уряду;
- другий етап передбачає формування лояльності до тих організацій, які долучаються до виконання державної місії, означення потенційних способів фінансування некомерційного сектору;
- третій етап включає формування системи інформаційно-комунікаційного забезпечення, яка передбачає збирання інформації з мінімальними фінансовими витратами, активно її поширення в режимі on-line;
- передача суб'єктам мережі права приймати рішення щодо тих чи інших завдань.

Принципи публічного управління найбільш повно відображені в моделі мережевого уряду (Networked Government), який є ініціатором формування публічно-приватної мережі (Public-Private Networks) та здійснює управління мережею (Government by Network). До основних характеристик мережевого уряду відносять:

- здатність приймати інноваційні рішення, завдяки вмінню швидко встановлювати нові контакти;
- здатність здійснювати селективний відбір учасників мережі;
- здатність до стратегічного мислення;
- гнучкість.

Уже згадувалося, що публічно-приватна система є частиною мережі з надання суспільних послуг та відображає нові форми управлінської діяльності у сферах перетинання публічних потреб та інтересів. Публічно-приватна мережа, яка формується для забезпечення ефективності управління, має свої особливості:

- мережа формується, як правило, на договірній основі з приватними та некомерційними організаціями;
- уряд завжди виступає ініціатором створення мережі;
- уряд може бути обмеженим у фінансових можливостях, але повинен мати достатній вплив, щоб координувати та узгоджувати дії учасників мережі;
- уряд повинен надавати послуги та сприяти створенню належних умов для виконання іншими суб'єктами завдань відповідно до цілей політики.

За такої моделі уряд обов'язково здійснює функції управління мережею. Таке управління відрізняється як від простого адміністрування (коли джерелом політичних рішень виступає верхівка ієрархічної

піраміди, а громадські структури мають можливість лише опосередковано впливати на процес), так і від політичного менеджменту (ринкової моделі державного управління), де відносини уряду і його партнерів нагадують торгову угоду, за якої кожен намагається максимально представити свій інтерес. Управління мережею – це ініційований урядом процес, координування та узгодження дій між основними учасниками мережі з метою реалізації взаємного інтересу спільними зусиллями. Воно більш адекватно відображає специфіку контрольно-направляючих функцій у межах мережі, які передбачають використання характерних для мережі механізмів:

- залучення значної кількості акторів;
- свідоме прагнення до порозуміння;
- культивування таких цінностей, як взаємна довіра та єдина

ідентичність.

Питання управління публічними мережами достатньо дискусійне серед науковців. Публічні політичні мережі є самоорганізованими та достатньо фрагментованими утвореннями, відслідкувати їх організаційну будову, як правило, практично неможливо. Коли йдеться про управління, маються на увазі політичні мережі, пов'язані з реалізацією політики та надання послуг, де уряд відіграє ключову роль. Неспроможність уряду зрозуміти природу певної політичної мережі та виявити головних акторів може призвести до невдач реалізації політики. Формальна теорія мережі визначає кількість та тип взаємодій між агентами у межах тієї чи іншої мережі. Моделі формальної мережі демонструють взаємодію структурних та індивідуальних чинників у виробленні результатів політики.

Політичні мережі змінюють суть поняття ефективності управління. У класичному розумінні цей параметр визначається як ступінь відповідності досягнутих результатів і наслідків, що спостерігаються, поставленій меті; як погодження засобів, що використовувалися, і досягнутих результатів із поставленою метою. Тобто проблема ефективності розглядається через “цілі–засоби”. Такий підхід не є прийнятним у розгляді ефективності мережевого управління, оскільки висхідною його константою є “ціль–процес”. Ефективність політичних мереж часто оцінюється за якістю задоволення суспільних потреб, до яких долучають такі параметри, як трансакційні витрати, тобто ті затрати, які були спрямовані на підтримку координації учасників мережі чи витрати, які супроводжують агентів взаємодії (витрати на збирання та обробку інформації; витрати на проведення переговорів та прийняття рішення, витрати контролю тощо). Відповідно для мережі є більш важливим проявляти себе як активну дієву систему, ніж досягати конкретного результату.

Міжорганізаційний аналіз дає картину структури мереж, що базується на кількісних та якісних методах оцінки таких показників, як інтенсивність комунікації, репутація учасників мережі, ресурси, які використовуються. Така оцінка спрямована на встановлення ефективності взаємозв'язків та взаємозалежностей між публічними і приватними акторами.

У разі відсутності загальноприйнятого критерію оцінки мережі встановлюються такі рівні оцінювання:

- оцінка на рівні співтовариств. На цьому рівні мережі повинні оцінюватися відповідно до внеску щодо задоволення інтересів членів співтовариства, у межах якого створювалася мережа;
- оцінка на рівні мережі. Основним показником є стійкість самої мережі – наявність сталої групи агентів та наявність широких вільних та неофіційних зв'язків;
- оцінка на організаційному рівні – накопичення внутрішнього капіталу, яке посилює в агентів мережі відчуття необхідності підтримки саме такої форми взаємодії.

Хоч сама концепція мереж і змінює розуміння владно централізованої політики, замінюючи його на уявлення про політику взаємних обов'язків та відповідальності, усе ж така практика показує, що основні проблеми в мережах часто пов'язані саме з реалізацією влади в мережі. Конфліктогенні зони виникають з тієї причини, що мережа належить до горизонтального типу зв'язків, у той час як владні відносини розгортаються по вертикалі. Тобто мережа повинна бути досить структурованою, а відносини унормованими, щоб вона була здатною поглинати вертикальні відносини. Невідворотне устремління до монополізації владних функцій окремими акторами (явище, яке має психологічне підґрунтя) спонукає до необхідності інституалізації мережевої системи та введення єдиних правил гри. Практика також доводить, що політичні мережі, які сформовані навколо певних питань, ширші, їм властиві більші внутрішні конфлікти і менший ступінь згод з приводу цілей політичної мережі.

Мережі об'єднують надзвичайно велику кількість ініціативних людей, тому часто виникають проблеми, які мають місце в усіх масштабних проектах:

- криза взаєморозуміння;
- відсутність єдиного уявлення про цілі та завдання;
- відсутність чіткого розуміння стратегії.

Ефективність управління мережею залежить передусім від інформації та швидкості її передачі. Відповідно втрата інформаційних ресурсів і технічних можливостей трансляції інформації також ста-

новлять загрозу для мережі. Наявність такої групи ризиків для існування мережі змусили теоретиків політичних мереж акцентувати на моральних вимірах управління і процесу вироблення політичного рішення. Але й сама логіка взаємодії між членами мережі виробляє такі її базові параметри, як ідеї, вірування, цінності.

Варто зазначити, що проблема підтримки цілісності мережі не є безпосередньо предметом теорії політичних мереж. Ключовими елементами політичної мережі є структурні відносини між політичними інститутами (системними акторами), а не міжперсональні відносини всередині них, лише тоді можливо говорити про стадії завершення формування соціального феномену та його вкорінення в структуру суспільної організації.

Перехід до нової мережевої моделі публічного управління відкриває нові можливості використання інформаційно-комунікаційних технологій. Науковці все частіше відзначають наявність двох етапів у трансформації публічного управління: формування електронного уряду (e-government) та здійснення електронного управління (e-governance). Завданням електронного уряду є формування відкритості владно-ієрархічної структури управління, у той час електронне управління має виступити генератором стимулювання горизонтальних відносин на основі співробітництва, кооперації, участі, координації. У комплексі електронний уряд і електронне управління складають зміст електронної демократії, яка демонструє нові форми участі громадян, розширення можливостей впливу на процес прийняття і реалізацію політичних рішень.

Питання для самоконтролю

1. Поясніть, як відбувається вплив на процеси управління через мережі.
2. Охарактеризуйте політичну мережу як модель відносин між групою інтересів та державою.
3. Розкрийте зміст мереж публічної політики.
4. Покажіть процес прийняття політичного рішення у мережевий спосіб.
5. Розкрийте роль держави в мережевому способі вироблення політики.
6. Чим відрізняються ієрархічні та мережеві зв'язки?
7. Розкрийте основні функції мереж.
8. Порівняйте комунікативні типи зв'язків та мережі.
9. Наведіть приклади комунікаційних мереж.

10. На конкретних прикладах охарактеризуйте мережу за такими параметрами, як “щільність мережі” та “відстань між політичними акторами”.

11. На конкретних прикладах охарактеризуйте суб’єктів мережі управління.

12. Розкрийте особливості мереж управління.

Список використаних джерел

1. *Богуславська К. О.* Мережевий підхід у дослідженні зв’язків політичних акторів : дис. ... канд. наук : 23.00.01 / Богуславська К. О. – Київ, 2008.

2. *Богуславська К.* Становлення та розвиток мережевого підходу до вивчення політичних процесів / К. Богуславська // Політ. менеджмент. – 2006. – № 4 (19). – С. 80–88.

3. Государственная политика и управление : учеб. : в 2 ч. Ч. I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. – 384 с.

4. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс ; пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. – М. : ГУ ВШЭ, 2000. – 608 с.

5. Мережеві спільноти та інформаційні ресурси публічної політики : метод. рек. семінар. занять / уклад. : С. О. Телешун, С. В. Ситник. – Київ : НАДУ, 2009. – 36 с.

6. *Михайлова О. В.* Сети в политике и государственном управлении : монография / О. В. Михайлова. – М. : КДУ, 2013. – 332 с.

7. *Молодцов О. В.* Політична сіть як технологія взаємодії суб’єктів територіального розвитку: сутність та концептуально-прикладні аспекти її впровадження в Україні : монографія / О. В. Молодцов. – Київ : НАДУ, 2007. – 203 с.

8. Новый общественно-политический словарь : пер. с фр. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2008. – 548 с.

9. Политический менеджмент : учеб. пособие / под общ. ред. В. И. Жукова, А. В. Карпова, Л. Г. Лаптева, О. Ф. Шаброва. – М. : Изд-во Ин-та психотерапии, 2004. – 944 с.

10. *Airaksinen J.* Networks and hierarchies in intermunicipal cooperation / J. Airaksinen, A. Haveri // Conference of European Group of Public Administration, Lisbon. – 2003. – September. – P. 1–27.

11. *Ansell C.* The Networked Polity: Regional Development in Western Europe / *C. Ansell* // *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. – 2000. – Vol. 13. – N 3. – P. 303–333.

12. *Borzel T.* What's So Special about Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance [Електронний ресурс] / *T. Borzel*. – Режим доступу : <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>

13. Экономическая социология: Новые подходы к институциональному и сетевому анализу / сост. и науч. ред. В. В. Радаев. – М. : РОССПЭН, 2002. – 280 с.

14. *Hay C.* The Tangled Webs We Weave: The Discourse, Strategy And Practice Of Networking / *C. Hay* // *Comparing Policy Networks*, 1998.

15. *Kljin E.* Public Management and Policy Networks / *E. Kljin, J. Koppenjan* // *Public Management*. – 2000. – Vol. 2. – No. 2. – P. 135–158.

16. *Knocke David, Pappi, Franz Urban, Broadbent, Jeffrey, Tsujinaka, Jutaka.* Comparing Policy Networks: Labour Politics in the US Germany, Japan. – Cambridge : Cambridge University Press, 1996.

17. *Marsh D.* Comparing Policy Networks / *D. Marsh*. – Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1998. – 226 p.

18. *Marsh David* and Rhodes, Roderick. Policy Networks in British Government. – Oxford : Clarendon Press, 1992.

19. *Milward, H. Brinton, Provan, Keit.* A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks. – University of Arizona : IBM Center for The Business of Government, 2006.

20. *O'Toole L.* Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking [Електронний ресурс] / *L. O'Toole*. – Режим доступу : <http://www.cas.sc.edu/poli/psrw/O'Toole030703.pdf>

21. *Truman D. B.* The Governmental Process / *D. B. Truman*. – New York : Alfred A. Knopf, 1964. – XV. – 145 p. – С. 24.

РОЗДІЛ 7. ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ ПОЛІТИКИ І УПРАВЛІННЯ

Глава 7.1. Організація системи інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління

Глава 7.2. Принципи та засоби інформаційно-аналітичної роботи в публічному управлінні

Глава 7.3. Інформаційні ресурси публічної політики і управління

Глава 7.4. Місце та роль прогнозування в публічній політиці та управлінні

Глава 7.5. Неурядові аналітично-консультативні центри та їх роль у публічній політиці

Після опанування розділу слухач зможе:

- організовувати інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності суб'єктів політичного процесу;
- обирати відповідні до цілей та завдань дослідження інформаційні джерела;
- застосовувати методи практичного політичного аналізу в процесі інформаційно-аналітичної діяльності;
- застосовувати моделювання та прогнозування в процесі інформаційно-аналітичної діяльності;
- підготувати на достатньому фаховому рівні аналітичний документ.

Глава 7.1. Організація системи інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління

Епоха, яку відкрило ХХІ ст., часто називають епохою “медіа-суспільства”. Цей термін свідчить про те, що мас-медіа та інформація, яку вони продукують і поширюють, перебувають у центрі уваги як держави загалом, так і кожного окремого громадянина зокрема. Під мас-медіа розуміють певну сукупність засобів донесення інформації до масової аудиторії, таких як телебачення, газети, журнали, радіо, кіно, книжки, електронні носії тощо. При цьому відзначимо, що з кінця 90-х рр. ХХ ст. основним засобом масової комунікації стає комп’ютерна мережа Інтернет, яка, по суті, на сьогодні перетворилася на своєрідний заміник інших засобів передавання інформації, точніше – увібрала в себе їх найкращі комунікативні риси.

Наявність багатьох каналів інформації формує своєрідне інформаційне суспільство, яке допомагає суттєво зміцнити інститути громадянського суспільства, загальні демократичні цінності тощо.

Право на доступ до інформації є невід’ємним правом людини та громадянина. Воно охоплює право кожного вільно шукати інформацію й отримувати її з різноманітних джерел, функціонування яких не суперечить чинному законодавству. Основними принципами забезпечення права на доступ до інформації є:

- достовірність та повнота інформації;
- дотримання обмежень, встановлених законом;
- захист права на доступ до інформації;
- презумпція доступності та відкритості інформації;
- своєчасність надання інформації;
- відповідальність за порушення права на доступ до інформації

[2, с. 240].

Конституція України в ст. 34 гарантує кожному право вільно збирати, зберігати, використовувати та поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб. Однак здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, громадського порядку та територіальної цілісності держави, охорони здоров’я населення, захисту репутації та прав інших людей тощо.

Разом з тим в Україні інформаційне суспільство має низку специфічних ознак, які відрізняють його від аналогічного суспільства в країнах західної демократії. Зокрема, йдеться про концентрацію засобів інформації та посилення впливу інформаційних та комунікативних груп, які є частиною фінансово-політичних груп, на політичні інститути та громадську думку, домінування у ЗМІ комерційних ток-шоу, бульварного телебачення, засилля реклами тощо.

На сьогодні не існує загальноприйнятого у науковому світі визначення поняття “інформація”. Термін “інформація” виник у XIX ст. в Європі від префікса “in” і кореня “forre”. Він означав щось, що надає форму. Зокрема, інформатором називали вчителя, а інформацією – вчення, повчання. У 1928 р. Р.Хартлі ввів термін “інформація” в науку, при цьому воно означало міру кількісного вимірювання відомостей, що поширювалися різноманітними каналами зв’язку. На сьогодні існує багато визначень поняття “інформація”, зокрема з точки зору соціологів (як знакова система у вигляді різноманітних текстів), політологів (як комплекс відомостей, необхідних для успішного функціонування комунікативної системи), кібернетиків (як одне з найзагальніших понять науки, що позначає певні відомості, сукупність якихось даних), журналістів (як міра для середнього інформаційного змісту, статична величина) тощо.

Одним із достатньо поширених визначень, з урахуванням специфіки політичних та соціально-економічних досліджень, є таке: інформація – це відомості про факти (події, особи, організації), які є основою для прийняття рішень щодо проведення адміністративно-організаційних, політичних та інших заходів, а також для підготовки різноманітних пропозицій і рекомендацій стратегічного та тактичного характеру. Показово, що факт як такий практично не містить майже ніякої інформації, якщо його не розглядати разом з іншими фактами. Тільки об'єднавши різноманітні факти та виокремивши серед них найбільш відповідні проблемі, яка розглядається, можна отримати чітку картину того, що відбулося.

З поняттям “інформація” тісно пов'язані такі поняття, як “інформаційний процес”, “інформаційний простір” та “інформаційний шум”.

Інформаційний процес – це сукупність носіїв інформації, самої інформації та аудиторії, яка отримує цю інформацію, а інформаційний простір – сукупність носіїв інформації, самої інформації та образів ЗМІ у свідомості аудиторії (зазначимо, що управління інформаційним процесом є своєрідною формою державного управління). Складовими інформаційного процесу є інформаційний простір, об'єкти та суб'єкти інформаційного процесу. Останні являють собою групи осіб, які привносять (або виробляють нову) інформацію в інформаційний простір (найпростіше інформація потрапляє в інформаційний простір у вигляді новин, які, за влучним висловом американського журналіста А.Мак'юена, є тим, що гарний редактор вибрав для публікації).

У свою чергу, інформаційний шум – це повідомлення, які непотрібні користувачу інформації, незалежно від того, відомі вони йому чи ні. Інформаційні шуми часто створюють інформаційні бар'єри – різноманітні перешкоди, які заважають поширенню інформації та її ефективному використанню.

У цілому відзначимо, що різні інтерпретації поняття “інформація” зумовлені конкретними цілями кожної окремої науки. Це ж саме стосується й різноманітних класифікацій інформації. Наприклад, виділяють макроінформацію (про різні стани об'єкта) та мікроінформацію (пов'язана з одним станом об'єкта); структурну (зв'язану) та оперативну (робочу); біологічну, фізичну та соціальну. Соціальна інформація, у свою чергу, поділяється на міжособистісну, групову та масову.

Інформація будь-якого виду має свою самостійну цінність, специфічні закономірності функціонування та розвитку, вона здатна до випереджального впливу на державну політику, часто визначає вибір варіанта політичного розвитку, поведінки різноманітних соціальних груп та окремих громадян. Крім того, інформація служить найважливішим

видом забезпечення законодавчої діяльності, адже саме вона лежить в основі ухвалення рішення щодо регулювання тих або інших суспільних відносин.

Інформацію ж в органах державної влади можна класифікувати за різними ознаками. Наприклад, інформацію у системі публічної політики та управління можна розділити на офіційну та неофіційну, загальнодержавну та регіональну, горизонтальну або вертикальну, змістовну та цільову, доступну та недоступну тощо. Зазначимо, що в органах державної влади інформація, насамперед, розглядається з точки зору актуальності, вичерпності та адекватності для прийняття відповідних рішень. У цілому ж інформація державних органів та органів місцевого самоврядування – це передусім офіційна документована інформація, яка створюється в процесі діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування.

Сьогодні в Україні вкрай актуальною є проблема ефективного інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів публічного управління. Інформаційно-аналітичне забезпечення – це сукупність технологій, методів збирання та обробки інформації, що характеризує об'єкт управлінського впливу (соціальні, політичні, економічні й інші процеси), специфічних прийомів їхньої діагностики, аналізу й синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів політичних рішень.

Систему інформаційного-аналітичного забезпечення управління можна визначити як взаємозалежну та відповідним чином сформовану сукупність організаційних, організаційно-правових, інформаційних, методичних, програмно-технологічних компонентів, що забезпечує необхідну якість прийнятих управлінських рішень за рахунок раціонального використання інформаційних ресурсів та інформаційних технологій. З поєднанням принципів проблемної орієнтації та програмно-цільової установки як відносно тематики інформаційного забезпечення, так і відносно вибіркової підготовки інформації та доведення її до керівників відповідно до їх місця в системі управління та основних функціональних обов'язків.

Система інформаційного-аналітичного забезпечення повинна враховувати неоднорідність процесу прийняття управлінських рішень і специфіку діяльності посадових осіб управлінських структур усіх категорій на різних етапах процесу прийняття рішень.

Інформаційно-аналітичне забезпечення необхідне у процесі виконання таких завдань:

- моніторингу стану об'єкта управління;
- контролю за виконанням рішень і ефективності виконавчих механізмів;
- аналізу зовнішніх і внутрішніх проблемних ситуацій і прогнозування їх розвитку;

- підготовки змістової частини управлінських рішень і їх документального оформлення (проекти нормативних документів);
- аналізу обґрунтованості і юридичної правомірності прийнятих рішень;
- організації експертизи запропонованих рішень та проблем;
- управління діяльністю самого органу управління.

Зазначимо, що управлінські структури як суб'єкти системи інформаційного забезпечення постійно взаємодіють із інформаційним середовищем, регулюють рух інформації, аналізують тенденції та розробляють рекомендації для прийняття управлінських рішень. Тому система інформаційного забезпечення органів публічного управління повинна враховувати неоднорідність процесу прийняття управлінських рішень і специфіку діяльності посадових осіб управлінських структур усіх категорій на різних етапах процесу прийняття рішень. При цьому спеціаліст з інформаційно-аналітичної роботи стикається з низкою проблем під час своєї роботи.

По-перше, одна з головних перепон у роботі спеціаліста з інформаційно-аналітичної роботи у вітчизняних структурах державної служби – традиційний уклад апаратного життя та система специфічних “звичаєвих” табу. Це пов'язано з тим, що державний апарат у нинішньому вигляді фактично не пристосований до швидкого прийняття рішень, оперативного реагування на актуальні проблеми тощо. Це суперечить головним характеристикам інформації – оперативності та актуальності. Інформаційна картина дня часто змінюється буквально за години, а реакція державних органів часто відкладається на наступний день або навіть тиждень. Відповідно часто спеціаліст з інформаційно-аналітичної роботи в державному апараті змушений свій швидкий темп виробництва продукту узгоджувати з темпами інших служб, який часто набагато повільніший. Таким чином, ми маємо справу з проблемою виробничих циклів. Для більшості чиновників нормальний виробничий цикл – один тиждень. Для спеціаліста з інформаційно-аналітичної роботи один тиждень – це максимальний виробничий цикл, який пов'язаний із виходом підсумкових інформаційно-аналітичних програм на телебаченні та радіо, а також друкованих тижневиків. Поряд з цим існує більш важливий щоденний виробничий цикл, пов'язаний із виходом щоденних газет та журналів, моніторингом Інтернету, вечірніх та ранкових телевізійних та радіопрограм тощо.

По-друге, спеціаліст з інформаційно-аналітичної роботи часто отримує неточну та неповну інформацію через брак ресурсів для її одержання.

По-третє, існує проблема відсутності належної культури виконання та використання інформаційно-аналітичних матеріалів щодо діяльності органів публічного управління.

Глава 7.2. Принципи та засоби інформаційно-аналітичної роботи в публічному управлінні

З інформаційно-аналітичним забезпеченням тісно пов'язана інформаційно-аналітична робота, яка в органах державної влади та місцевого самоврядування являє собою сукупність дій, що відбуваються в інтересах підвищення ефективності управлінської діяльності і мають на меті пізнання сутності, причин, тенденцій розвитку подій і явищ у політиці, розгляд і оцінювання ситуацій, вироблення на основі аналізу та обробки інформації висновків, рекомендацій, коментарів. Метою інформаційно-аналітичної роботи є пізнання сутності, причин та тенденцій політичних подій і явищ для обґрунтування прийняття відповідних рішень. Кінцевим продуктом інформаційно-аналітичної роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування є аналітичний документ.

Зазначимо, що в більшості країн інформаційно-аналітична робота – це розвинена сфера бізнесу, що приносить значні прибутки. Відстеження кон'юнктури ринку, нових продуктів або послуг, стратегії та планів реальних і потенційних конкурентів – неодмінний атрибут роботи великих приватних та державних компаній (зокрема, з 500 найбільших компаній США як мінімум 90% займаються тією чи іншою мірою цим видом діяльності).

Основними принципами інформаційно-аналітичної роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування є:

- формування мети досліджень (це основа підходу для вирішення питання “для чого” проводиться дослідження);
- створення понятійного апарату (що дає змогу формувати судження в певних категоріях);
- забезпечення достатньої інформованості безпосереднього замовника (керівництва);
- розкриття значення фактів;
- установлення причин та наслідків;
- урахування історичного розвитку та національного характеру;
- визначення тенденцій розвитку;
- забезпечення високого рівня достовірності;
- формування висновків і рекомендацій;
- наявність зворотного зв'язку (аналітик повинен знати оцінку замовника, як використовуються результати досліджень).

Засоби інформаційно-аналітичної роботи являють собою сукупність інтелектуальних та технологічних засобів, які забезпечують виконання поставленого завдання. Під технологічними засо-

бами інформаційно-аналітичної роботи маються на увазі різноманітні каталоги, інформаційні картки, за допомогою яких формують каталоги (тематичні або алфавітні), інформаційні системи (у тому числі автоматизовані), щоденники (головне завдання – регулярна реєстрація інформації про ті чи інші події), системи інформаційного обслуговування, експертні системи, системи штучного інтелекту тощо.

У свою чергу, інтелектуальні засоби інформаційно-аналітичної роботи являють собою різноманітні відомості (характеристики властивостей об'єкта), дані (факти або відомості, представлені у формалізованому вигляді) та повідомлення. По суті, ми маємо справу з інформацією, тобто фактами, які є основою для прийняття рішень щодо проведення адміністративно-організаційних, політичних та інших заходів, а також для підготовки різноманітних пропозицій і рекомендацій стратегічного та тактичного характеру.

Для ефективного виконання інформаційно-аналітичної роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування необхідно впроваджувати системи штучного інтелекту, тобто автоматизовані системи, що моделюють інтелектуальну діяльність людини. Такими системами сьогодні є лінгвістичні процесори, навчаючі системи, експертні системи, системи підготовки прийняття рішень тощо, а також автоматизовані інформаційно-пошукові системи, що реалізовані на основі використання електронно-обчислювальної техніки, в якій процеси пошуку та передачі, а в низці випадків і вводу документів, даних та запитів повністю автоматизовані. Основною функцією такої системи є нагромадження та оперативний пошук документальної інформації, зокрема, враховуючи морфологію мов, словників синонімів, фонетичний пошук тощо. Попит на автоматизовані інформаційно-пошукові системи зумовлений передусім швидким розвитком Інтернету, а також зростаючими в геометричній прогресії обсягами інформації фактично з будь-яких питань життєдіяльності людства. На сьогодні достатньо проблематично оцінити хоча б приблизні обсяги інформації, яку отримують державні, наукові та інші організації, відомства. Проте можливості аналітиків з обробки інформаційних масивів обмежені, адже жоден професійний аналітик не в змозі проаналізувати настільки величезні потоки інформації. Так, наприклад фаховий аналітик за день може проаналізувати не більше 50–60 газет. Тому стає очевидним той факт, що вирішення проблеми аналізу великого обсягу інформаційних даних можливо лише з допомогою процесу автоматизації.

Зокрема, у пригоді можуть стати сучасні автоматизовані інформаційно-пошукові комплекси, які основані на синтезі досягнень лінгвістики та ряду напрямів сучасної математики. Такі комплекси

дають змогу ефективно збирати та класифікувати інформацію з різних напрямів, створювати бази даних тощо.

Автоматизована інформаційно-пошукова система в цілому виконує такі функції:

- зберігання великих обсягів інформації;
- швидкий пошук необхідної інформації;
- додавання, видалення та зміна інформації, що зберігається;
- вивід інформації у зручному для користувача вигляді.

Автоматизація пошуку та обробки даних можлива при відповідній їх організації в певну структуру. Такою структурою є база даних, що являє собою сукупність пов'язаних даних, організованих за певними правилами, що передбачають загальні принципи опису, зберігання та маніпуляції даними незалежно від прикладних програм. Бази даних можуть бути централізованими або розподіленими. Робота з розподіленими базами даних відбувається за допомогою комп'ютерних мереж. За допомогою таких мереж вирішуються проблеми пошуку, збирання, зберігання та видачі інформації, що складають зміст систем інформаційного обслуговування. Останні являють собою сукупність мов, алгоритмічних та технічних засобів для запам'ятовування, зберігання, пошуку, видачі та використання інформації. Засоби системи забезпечують організацію та управління базою даних, специфікацію формату повідомлень, обмін повідомленнями між користувачами.

Управління політичним, економічним та соціально-культурним розвитком суспільства може бути ефективним лише в разі наявності достовірної та систематичної інформації про його поточний стан. На сьогодні в Україні органи публічної влади, політичні партії, фінансово-політичні групи тощо не мають чітко налагоджених механізмів збирання інформації для власних потреб. Крім того, існує проблема достовірності та доступу до інформації, яка є складовою такого специфічного в умовах пострадянського простору поняття, як "свобода слова". Достатньо часто відповідні служби, які функціонують у структурі органів державної влади, політичних партій і т.ін., зацікавлені в замовчуванні або ігноруванні певних фактів, паралельно з цим займаючись підготовкою та розміщенням дезінформації. Виходячи з цього оцінка політико-економічних та соціально-культурних процесів часто є необ'єктивною, що призводить до загального погіршення ситуації в країні. Таким чином, для вирішення практичних проблем управління соціально-політичними процесами особливого значення набуває проведення окремого виду соціологічних досліджень – моніторингу, який фактично є своєрідним інструментом управління, у тому числі публічною політикою.

Моніторинг (від англ. monitoring – відстеження, на базі латинського кореня – monitor – нагадування, застереження) – постійне спосте-

реження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності очікуваному результату. Під моніторингом соціально-економічних та політичних процесів слід розуміти постійне, систематичне збирання інформації з метою спостереження і контролю за розвитком певного соціально-політичного явища чи процесу, а також його прогнозування.

На сьогодні існує два загальноприйнятих визначення поняття “моніторинг” передусім як виду соціологічного дослідження, які доповнюють один одного.

1. Моніторинг – це система регулярного відстеження змін, які відбуваються або в усьому суспільстві, або його окремих групах, за умови регулярного застосування одних і тих самих принципів вибірки та інструментарію для збирання даних.

2. Під моніторингом соціально-економічних та політичних процесів слід розуміти постійне, систематичне збирання інформації з метою спостереження і контролю за розвитком певного соціально-політичного явища чи процесу, а також його прогнозування.

У цілому моніторинг може бути представлений як особлива технологія управління, спосіб контролю над ситуацією та фактор зниження ризику під час розробки стратегій або політичної, управлінської, господарської діяльності. Зазначимо, що значення моніторингу, а також сфери його застосування значно зросли з появою та поширенням стратегічного планування.

Основними характеристиками моніторингу є:

- системність (спостереження за об’єктом моніторингу повинно бути регулярним);
- динамічність (реагування на зміни, які відбуваються в політичному та соціально-економічному просторі);
- комплексність (використання інформації з різноманітних джерел – наприклад соціологічні дослідження, статистичні матеріали, друковані та електронні ЗМІ, радіо, телебачення, внутрішня звітність);
- методологічне забезпечення (єдина система показників та класифікацій, інструментарій тощо);
- націленість на прогноз (головна мета моніторингу – підготовка прогнозу щодо розвитку ситуації, розробка альтернативних рішень тощо).

Виходячи з основних характеристик моніторингу слід наголосити, що моніторинг як технологія управління відрізняється підвищеною наукоємністю, оскільки його ефективне використання можливе виключно за наявності висококваліфікованих фахівців, які, крім суто практичних навичок, здатні теоретично переосмислювати складні явища та процеси. Крім того, проведення моніторингу вимагає викори-

стання новітніх інформаційних технологій, а також урахування останніх політичних, соціально-економічних та науково-технічних тенденцій.

Об'єктом моніторингу може бути як політична або соціально-економічна система країни загалом, так і кожна з її окремих складових інституцій, зокрема органи державної влади та місцевого самоврядування, політичні партії, громадські організації, їх взаємозв'язки, політичні лідери тощо. Наразі різноманітні вітчизняні інформаційно-аналітичні структури відпрацювали теоретичні та практичні моменти моніторингу діяльності політичних партій, громадських організацій тощо. Разом з тим, якщо моніторинги ставлення населення до політичних партій і рухів проводяться достатньо системно, то методика та техніка проведення моніторингів з інших питань є ще не достатньо відпрацьованою, що пояснюється як об'єктивними, так і суб'єктивними причинами розвитку країни.

Виділяють три основних види моніторингу, які відрізняються за такими критеріями, як кількість користувачів, результати дослідження та інтенсивність використання даних моніторингу користувачами.

До першої групи відносять моніторинги, орієнтовані на суспільство в цілому. Відповідно, як правило, метою подібного моніторингу є формування громадської думки з тих чи інших проблем життєдіяльності суспільства. Виходячи з цього ознайомлення користувачів із результатами моніторингу здійснюється через ЗМІ, в основному друковані (останнім часом більшою мірою через електронні ЗМІ). Загальноприйнятою нормою в більшості країн західної демократії при проведенні подібного виду моніторингу є його бюджетне фінансування (в основному замовлення на проведення моніторингу від державних структур отримують як державні, так і приватні інформаційно-аналітичні центри).

До другої групи моніторингу належать дослідження, орієнтовані на фахівців різноманітних галузей діяльності. При цьому чисельність груп фахівців може коливатися від кількох десятків осіб до десятків тисяч. Комунікація між замовником та виробником моніторингу здійснюється за допомогою періодичних спеціалізованих видань, які розповсюджуються за підпискою, у тому числі – через Інтернет.

Третя група включає ті види моніторингу, користувачами якого є окремі структури, керівники різних рівнів, органи влади, політики тощо. Користувачі подібними видами моніторингу отримують готову інформацію, як правило, у вигляді аналітичних звітів, експертних оцінок, рекомендацій, проектів і т.ін., причому ці документи досить часто мають закритий та конфіденційний характер.

Моніторинг виконує низку функцій, основними серед яких є такі:

- пізнавальна функція (передбачає передусім діагноз проблемної ситуації);
- функція підтримки дій, спрямованих на благо суспільства (головна мета функції – збирання аргументів для того щоб переконати владу, громадян, політичні партії тощо в необхідності реформ);
- профілактична функція (спостереження, контроль за діяльністю органів державної влади та місцевого самоврядування, політичних партій, громадських організацій, фінансово-політичних груп тощо, найбільш поширена форма – моніторинг виборів).

Необхідно зазначити, що достатньо часто моніторинг може суміщати різні функції, наприклад – діагностичну та профілактичну.

Проведення моніторингу повинно відповідати низці ключових принципів, основними з яких виступають:

- оперативність та відповідність поставленим завданням;
- цілісність та науковість;
- точність, системність та детальність інформації, її обов'язкова детальна й максимально глибока перевірка;
- конфіденційність джерел інформації;
- об'єктивність та незаангажованість;
- прогностичність (націленість моніторингу передусім на прогноз).

Суб'єктами моніторингу можуть виступати або спеціально створена група (управління, відділ у структурі органу державного управління), або зовнішня по відношенню до органу державного управління аналітична структура, яка спеціалізується на проведенні різних видів моніторингу (наприклад у багатьох країнах Європейського Союзу органи публічного управління не займаються самостійно проведенням моніторингу, а на основі механізму аутсорсингу визначають приватні інформаційно-аналітичні структури, які готують для них відповідні матеріали).

Для аналізу ситуації в політичній або соціально-економічній сфері, як правило, використовується моніторинг засобів масової інформації. При цьому необхідно враховувати, що спеціаліст з інформаційно-аналітичної діяльності змушений працювати в умовах поліфонії (наявність великої кількості ЗМІ), що вимагає чіткої організації роботи передусім у питаннях збирання інформації та її первинної обробки. Залежно від завдань моніторингу це можуть бути як загальнонаціональні, так і регіональні ЗМІ, можливий також поділ за спрямованістю ЗМІ тощо. Аналіз ЗМІ та моніторинг політичних процесів дає можливість оцінити та контролювати політичні процеси і форми їх подачі у ЗМІ, відкоригувати такі процеси, у тому числі з допомогою ЗМІ, а також безпосередньо прогно-

зувати політичні процеси. Таким чином, моніторинг фактично виступає своєрідним інструментом управління політичними процесами.

У цілому проведення моніторингу розбивається на кілька етапів, які послідовно реалізуються.

На першому етапі чітко визначається об'єкт дослідження (наприклад це можуть бути конкретні персони, організації, окремі теми, події тощо). Після розробки моделі інформаційного аналізу об'єкта дослідження відбувається оперативне збирання інформації з джерел за заданими критеріями (телебачення, радіо, Інтернет, друковані ЗМІ тощо).

На другому етапі головна увага приділяється безпосередній обробці інформації, а саме її перетворенню у текстові документи, пошуку у цих матеріалах інформації про об'єкти моніторингу тощо. Після цього об'єкти моніторингу заносяться в спеціальну базу даних системи, для того щоб у майбутньому відслідковувати їх.

На третьому етапі відбувається систематизація інформації, що передбачає оцінку та опис об'єктів моніторингу за завчасно визначеними критеріями та принципами, їх класифікацію. Крім того, можлива аналітична обробка отриманої інформації з певних напрямів моніторингу, а також прогнозування змін стану об'єкта дослідження.

Нарешті, на четвертому етапі відбувається переведення отриманої інформації у зручну для використання форму, створення готового інформаційно-аналітичного продукту (аналітична записка, прес-огляд і т.ін.), а також розробка шляхів вирішення проблеми (практичних рекомендацій).

У цілому моніторинг як інструмент контролю є невід'ємною частиною управлінського циклу. Функціональна важливість моніторингу полягає передусім у забезпеченні “зворотного зв'язку”: можливості виявлення потреб об'єкта управління, оцінки ефективності та результативності обраних методів і інструментів впливу на нього з боку суб'єкта управління. Разом з тим слід урахувати, що управлінські завдання, які вирішуються за допомогою моніторингу, належать до категорії слабкоструктурованих, тобто характеризуються домінуванням кількісних характеристик, не мають єдиного чітко визначеного алгоритму вирішення, тобто при їх розв'язанні необхідно застосовувати різноманітні оригінальні методи дослідження, використовувати творчий підхід.

Моніторинг у публічному управлінні вимагає наявності системи аудиту результативності діяльності органів публічного управління, яка являє собою систему регулярного спостереження та оцінки результатів діяльності органів управління, пов'язану з досягненням цілей їхньої

роботи, виконанням завдань і програм, своєчасного виявлення та усунення помилок у роботі, а також контролю вірогідності отриманих результатів тощо.

Специфічним видом моніторингу в публічному управлінні є моніторинг майбутнього, який являє собою прогнозування майбутнього стану інформаційного простору. Основне завдання моніторингу майбутнього – визначити, які теми будуть присутні в інформаційному просторі в той чи інший день у майбутньому. При цьому необхідно враховувати, що інформаційний простір має циклічний характер (існують тижневі, місячні, річні цикли). Наприклад, по понеділках, як правило, домінує тематика обласних та міських тем, під час сесії Верховної Ради – парламентські теми тощо. У регіональному інформаційному просторі можна нарахувати від 50 до 120 тем, що повторюються щорічно. При цьому вони домінують протягом одного дня. Таким чином, фактично на кожний день припадає одна домінуюча тема, яку можна передбачити завчасно.

Кінцевим продуктом моніторингу є аналітичний документ. Документ – це спеціально створений предмет, призначений для збереження або передачі інформації. Документи за способом фіксування поділяються на письмові, комп'ютерні та аудіовізуальні. Що стосується безпосередньо аналітичного документа, то він являє собою важливе повідомлення, яке містить інформацію у фіксованому вигляді та призначене для її обов'язкового практичного застосування. Аналітичний документ є результатом аналізу, синтезу та оцінювання змісту значної кількості певних документів з певної теми (проблеми) за певний проміжок часу [10, с. 290].

Слід зазначити, що аналітичний документ є потужним інструментом та може слугувати багатьом цілям, впливаючи на будь-який або відразу на всі етапи циклу політики. Крім того, він є своєрідним інструментом комунікації, заснованим на цінностях і націленим на проблему. По суті, метою аналітичного документа, призначеного для інших фахівців або розробників політики, є надання повної й переконливої аргументації, що підтверджує викладені в документі рекомендації і, отже, використання як інструменту вироблення й ухвалення рішення та заклик цільової аудиторії до дії [20, с. 16, 19].

Аналітичний документ відрізняється від наукового простою та доступністю викладу. Тому він повинен бути написаний правильною літературною мовою. Досягти ясності та стислості викладу інформації в аналітичному документі, зберігаючи при цьому наукову аргументованість, можна лише тоді, коли аналітик чітко розуміє поставлене перед ним завдання.

Основні відмінності аналітичного документа від наукової праці полягають ось у чому.

1. Поточна практична корисність. Для наукової праці вона не обов'язкова (особливо для наукових праць теоретико-методологічної спрямованості).

2. Необов'язковість наукової новизни. Навіть якщо аналітичний документ містить лише компіляцію із чужих текстів, він може бути дуже корисним.

3. Необхідність підготовки в певний короткий термін – не пізніше часу ухвалення рішення, заради якого його розробка була ініційована.

Так, на думку В.Плетта, якісний аналітичний документ повинен відповідати таким вимогам: вірогідність, своєчасність, ясність, переконливість.

Таким чином, аналітичний документ потребує особливого підходу щодо його підготовки та зумовлює необхідність виокремлення цього виду роботи із загального комплексу робіт. Підготовлені експертом рекомендації повинні включати переконливий виклад фактичної проблеми, чітке формулювання альтернативних варіантів її вирішення та аргументацію в рамках адміністративних можливостей, фінансових ресурсів, ефективності та політичної прийнятності запропонованих рішень.

Наведемо правила прийняття рішень, запропоновані американським соціологом М.Рубінштейном:

- необхідно чітко сформулювати ціль;
 - перед прийняттям кінцевого рішення необхідно розглянути всі можливі варіанти;
 - потрібно проаналізувати проблему з різних точок зору;
 - у процесі прийняття рішень потрібно будувати модель проблемної ситуації. Діаграми та схеми дають змогу наочно представити складну проблему;
 - не варто зупинятися на першому рішенні, яке визріло у його розробника. Необхідно запропонувати альтернативні варіанти та провести їх порівняння;
 - при прийнятті рішення не варто забувати про досвід та інтуїцію
- [16, с. 32].

Отже, головною метою аналітичного документа є надання переконливої аргументації для обґрунтування рекомендацій щодо розв'язання тієї чи іншої проблеми, розробка відповідного інструментарію для вироблення й ухвалення рішень.

До аналітичних документів висуваються такі вимоги:

– актуальність та достовірність наведених у них відомостей;

- вичерпна повнота використаних джерел;
- компактність викладу;
- оперативність підготовки (період часу від моменту появи відповідного первинного документа до моменту виходу вторинного документа) [10, с. 290].

Інформаційно-аналітична робота, кінцевим продуктом якої є аналітичний документ, складається із семи етапів. Розглянемо їх детально.

На першому етапі відбувається загальне ознайомлення з поставленим завданням. При цьому доцільно звернути увагу на питання, які мають не пряме відношення до завдання – у майбутньому вони можуть отримати подальший розвиток, що вплине на головне питання. На цьому етапі також складається загальний план роботи з обов'язковим визначенням терміну виконання, а також джерелами, які будуть використовуватися у процесі підготовки аналітичного документа.

Крім того, підготовчий план дій, який дасть змогу безпосередньо перейти до аналізу проблеми, має включати:

- збирання інформації (принципи, правила та процедури збирання інформації подано в методичних рекомендаціях [9]);
- вивчення масиву джерел;
- систематизація зібраного матеріалу;
- розподіл матеріалу за наміченими розділами;
- селекція матеріалу на предмет вилучення зайвого матеріалу;
- формування попереднього плану;
- написання передмови.

Передмова має містити визначення проблеми в загальній темі, її історію; як висвітлюється проблема в наявній літературі та що потрібно очікувати від її аналізу. Підкреслюючи важливість першого етапу написання аналітичного документа, варто пам'ятати, що прийняття рішення здійснюється виходячи із незримо більшого набору фактів, серед яких на першому місці перебуває не міркування теорії та історії, а конкретний баланс сил і груп інтересів, необхідність вирішення конкретних завдань [6, с. 165]. Відповідно виникатиме потреба в тій інформації, яка дасть змогу відповісти на такі запитання, як:

- Кого стосується проблема і чиї інтереси безпосередньо чи опосередковано вона зачіпає?
- Який ступінь гостроти проблеми на цей час?
- Чи є проблема складовою більш масштабної проблеми?
- Чи існує тенденція щодо поглиблення проблеми?
- Чи приймалися рішення щодо розв'язання проблеми раніше і які їх наслідки?

Безумовно, це лише орієнтовний перелік питань, відповіді на які має шукати експерт, проте вони допомагають уточнити зміст проблеми. Варто пам'ятати, що важливим є процес постійного підтвердження правильності розуміння проблеми, тому доцільно повертатися на кожному з етапів проведення аналізу до уточнення змісту проблеми.

На другому етапі необхідно визначитися з термінами та поняттями, які будуть використовуватися під час підготовки документа. Це пов'язано з тим, що якщо замовник або не зрозуміє певні специфічні терміни, або не правильно їх розтлумачить, то цінність аналітичного документа суттєво знизиться, що безпосередньо негативно вплине на ставлення замовника до аналітика.

На третьому етапі головна увага приділяється збиранню інформації з поставленого завдання, причому перевага повинна віддаватися перевіреним (тобто таким, що дублюються у 3–4 джерелах) фактам.

При цьому не варто виключати з поля уваги те, що, організовуючи роботу зі збирання й аналізу інформації, важливо встановити крайні терміни роботи над завданням. Адже почасти допускається типова помилка, коли на певний термін намічається виконання більшого обсягу роботи, ніж це можна зробити в реальності. Дослідник В.Демідов зазначає, що ця обставина призводить до так званого “ефекту логарифмічної лінійки”. Припустимо, що робота складається з дев'яти частин, кожна з яких потребує приблизно рівної затрати часу. Однак інколи трапляється так, що на виконання перших частин завдання витрачається більше часу, а на завершення послідовних частин ресурсів часу залишається все менше і менше. У крайньому випадку три речі можуть допомогти уникнути непотрібних ускладнень у роботі: правильний розподіл часу на дослідницьку роботу та редагування тексту; дотримання встановлених термінів та вміння планувати свої затрати; наявність по можливості якогось-небудь творчого доробку [6, с. 159].

Зазначимо, що у процесі аналізу інформації не можна допускати недооцінку або переоцінку фактів – факти повинні викладатися чітко та зрозуміло, адже якщо вони викладені незрозуміло, їм найчастіше не вірять. Відповідно успіх всієї інформаційно-аналітичної роботи залежить від віднайдення правильного балансу між принципами надмірності та розумної достатності. Аналітик повинен урахувати та оцінити всі отримані дані, хоч би якими суперечливими вони були, а будь-яке ставлення до інформації має бути аргументоване.

Четвертий етап включає в себе оцінку отриманих фактів, їх класифікацію та детальний аналіз проблеми, яка розглядається.

Основні правила роботи з проблемою є такими:

- дотримання логіки розгляду проблеми та, відповідно, послідовності аналізу в підрозділах документа;

- обов'язкове використання системного підходу до аналізу проблеми;
- недопустимість однобічного часткового розгляду проблеми;
- обов'язкова наявність авторського аналізу наведеної літератури, який знаходить своє вираження в особистих судженнях щодо проблеми, яка розглядається;
- описовий аналіз проблеми має доповнюватися практичними пропозиціями щодо її вирішення.

У свою чергу, типовими помилками, які допускаються на етапі аналізу проблеми, є:

- аргументація, яка не підтверджена конкретними фактами та статистичними даними. Наприклад, висновок про те, що закриття спортивних закладів веде до зростання злочинності, залишиться непереконалим, якщо експерт не продемонструє негативного ефекту за допомогою динаміки цифр чи, наприклад, опитувань серед молоді;

• неусвідомлене лобіювання одного варіанта рішення проблеми. Так, наприклад, на самому початку аналізу в розробника рішення вже можуть бути певні ідеї з приводу того, як вирішити означену проблему (при чому, як правило, припускаються найбільш очевидні та поширені заходи). У подібних випадках виникає ризик включення тієї чи іншої міри політичної дії в саме визначення проблеми. Так, якщо проблема сформульована як “низькі темпи будівництва житла для військовослужбовців”, то мається на увазі, що існує дефіцит щойно побудованого житла. Такий підхід ускладнює пошук інших, можливо, більш ефективних рішень, як, наприклад, купівлю житла на вторинному ринку [12, с. 23].

На п'ятому етапі відбувається побудова гіпотези. Як правило, вона має робочий характер і в майбутньому може бути переглянута під впливом нових факторів, а також розробка варіантів (альтернатив) вирішення проблеми. Якщо аналітик не отримує установок стосовно критерію, який він має застосовувати для здійснення оцінювання альтернатив рішень, то він може керуватися такими критеріями та робити з-поміж них вибір [12, с. 24]:

- вартість (які затрати підуть на реалізацію рішення);
- чиста вигода (заінтересовані сторони мають отримати певну вигоду, але вона має співвідноситися із затратами, що потрібні для реалізації рішення);
- ефективність (це співвідношення результатів рішення та затрат на його реалізацію);
- адміністративні ресурси (наскільки легко може бути проведено адміністрування рішення);
- правові ресурси (чи потребує реалізація рішення прийняття нових нормативно-правових актів);

- прийнятність рішення з політичної точки зору (чи буде рішення прийняте і не заблоковане впливовими політичними силами);
- ступінь невизначеності (визначення ступеня невизначеності в умовах, супутніх реалізації рішення).

Градацію прийнятих рішень за кількістю альтернатив, засновану на розробці Л.Планкетта і Г.Хейла, можна представити в такій формі:

- 1) бінарне рішення (є дві альтернативи дії – “так” чи “ні”);
- 2) стандартне рішення, за якого розглядається нечисленний набір альтернатив;
- 3) багатоальтернативне рішення (є наявною велика, але скінченна кількість альтернатив);
- 4) безперервне рішення, за якого вибір робиться із нескінченного числа станів безперервно змінюваних керованих величин.

Л.Планкетт і Г.Хейл замість четвертої позиції за чисельністю альтернатив – безперервне рішення – виділили “інноваційне (новаторське) рішення, коли потрібно почати дії, але немає прийнятних альтернатив”. Але новаторське рішення, за якого потрібна розробка нових альтернатив, необхідно протиставити рутинним рішенням, які не вимагають нововведень з точки зору набору альтернатив [14, с. 20].

Формування альтернатив рішень є одним із найбільш складних етапів аналізу, оскільки багато в чому потребує творчого підходу щодо пошуків варіантів вирішення проблеми. “Мозковий штурм”, “експертне опитування”, консультації з тими, хто вже мав досвід вирішення подібних проблем, тощо – є шляхами для отримання нових ідей. Варто пам’ятати, що, як правило, варіанти рішень, які насамперед формулюються аналітиком, містять у собі способи вирішення лише окремих аспектів проблеми. Тільки постійне визначення й уточнення змісту проблеми дасть змогу створити у варіанті рішення комбінацію підходів розв’язання комплексу різних аспектів проблеми.

Для визначення найбільш переважного альтернативного варіанта рішення для конкретної проблеми використовуються вирішальні правила, на підставі яких здійснюється порівняння і вибір альтернативних варіантів. Вирішальні правила дають змогу як при одноцільових, так і при багатоцільових підходах дати однокритеріальну або багатокритеріальну оцінку порівнюваним варіантам рішень. До числа найбільш поширених вирішальних правил можна віднести:

- метод “згортки”, за якого розраховуються значення єдиного комплексного критерію для кожного альтернативного варіанта рішення;
- принцип Парето, при якому зіставляються оцінки альтернативних варіантів рішень за кількома критеріями і відкидаються “домінуючі” рішення;

- лексикографічний вибір, за якого вибір здійснюється спочатку за найбільш важливим критерієм, а потім за менш важливим;
- правило Максиміна, що використовується при ігровому підході і реалізує стратегію гарантованого результату, коли вибирається варіант, що дає максимальний ефект за найменш сприятливих умов [11, с. 58–59].

Після того, як проведено відбір альтернативних варіантів вирішення проблеми, здійснюється порівняння наслідків уведення кожного з варіантів рішення на основі визначених критеріїв оцінки. Оцінка наслідків кожного з альтернативних варіантів складає основу не просто аналізу, а аналітичної роботи. Установлений критерій оцінки ще не є підставою для того, щоб винести “присуд” на користь того чи іншого варіанта рішення. Важливою є оцінка умов, у яких буде реалізовуватися рішення. Досвід експертів показує, що чим більш досконало варіант рішення виглядає на папері, тим більша ймовірність, що реалізувати в реальності його буде не можливо. А також чим більш досконалим є варіант у технічному відношенні, тим він, як правило, є нежиттєздатним з політичної точки зору [12, с. 30].

Шостий етап передбачає, по-перше, перевірку та затвердження висунутих попередньо гіпотез, по-друге, формулювання висновків та рекомендацій.

На цьому етапі необхідно врахувати, що висновки та рекомендації, як правило, взаємозалежні та їх зміст повинен відповідати низці вимог, таких, як: актуальність, адекватність і доступність для розуміння.

Висновки та рекомендації надають аналітичному документу завершеності, саме їх зміст визначає його цінність та корисність, а їх наявність відрізняє звичайну інформаційну довідку від аналітичного матеріалу.

Основними вимогами до висновків аналітичного документа є такі:

- текст висновків повинен бути коротким, тобто найважливіші моменти та результати аналітичного дослідження викладаються стисло й чітко;
- підбивати загальний підсумок дослідження за темою аналітичного документа;
- висновки повинні характеризувати розглянутий період або явище та мати логічний зв’язок з основним текстом аналітичного документа;
- неприпустимими є висновки, необґрунтовані основним текстом аналітичного документа;
- бажано не допускати прямих повторень з основної частини аналітичного документа;

– в обов'язковому порядку висновки повинні містити або загальні прогностичні оцінки (наприклад у формі варіантів розвитку подій), або рекомендації щодо вирішення проблеми, яка розглядається в аналітичному документі.

Разом з тим слід враховувати, що висновки не завжди можливі чи доречні, оскільки іноді для них недостатньо інформації або вони занадто прості та очевидні. Крім того, іноді не бажано заважати замовнику аналітичного документа знайти самостійно ще одне пояснення представленим фактам.

Виходячи з цього більше уваги варто приділити рекомендаціям. По своїй суті вони є певним висновком щодо шляхів адаптації конкретних політичних акторів до існуючих загроз з боку політичного середовища або про засоби адаптації політичного середовища до інтересів конкретного актора. Ці судження можуть бути представлені як окремо, так і на тлі гіпотетичних сценаріїв розвитку ситуації, що дає змогу запропонувати кілька можливих варіантів тактичних або стратегічних кроків.

Безперечно, що кожен аналітик-початківець прагне, щоб проведене ним аналітичне дослідження привело до появи інтелектуального продукту у вигляді належних рекомендацій щодо вирішення тих чи інших проблем. Цьому сприятиме:

- чітке формулювання проблеми, яка повинна бути визначена і пояснена за допомогою всіх необхідних для цього даних;
- виявлення всіх варіантів рішень. Аналітичний документ має містити опис альтернативних варіантів рішень, а не лише того, який здається більш переважним;
- однозначність висновків. Рекомендації повинні бути чітко викладеними або на початку, або в кінці документа. Помилково вважати, що рекомендації є й так очевидними;
- обґрунтованість рекомендацій. Рекомендації повинні бути підкріплені фактичними даними та аналітичними викладками;
- стислість. Аналітичний документ має включати всі важливі факти та переконливий аналітичний матеріал. Варто пам'ятати, що надмірна інформація буде відволікати від суті рекомендацій, знижуючи їх якість та цінність.

Не можуть вважатися досконалими рекомендації, якщо вони містять такі недоліки:

- рекомендації відображають думки, які не підкріплені фактами;
- рекомендації містять нову інформацію, яка не згадується і не обговорюється при викладенні проблеми чи варіантів її вирішення;
- рекомендації надмірно політизовані. Аналітики не повинні намагатися оцінювати рекомендовані ними дії виключно з точки зору

їх політичної прийнятності – через відсутність повної інформації з питання вони можуть випадково виключити цілком життєздатний варіант вирішення проблеми [12, с. 359–360].

Крім того, рекомендації в аналітичних документах мають відповідати низці принципів положень.

По-перше, слід дотримуватися основних етичних норм (передусім ідеться про те, що рекомендації повинні відповідати нормам чинного законодавства).

По-друге, аналітик повинен співвідносити запропоновані дії з часовими та матеріальними ресурсами потенційних ініціаторів внутрішньополітичних або зовнішньополітичних акцій, а також урахувати “людський вимір” дистанції між ідеально спланованим рішенням та його адміністративним втіленням.

По-третє, якщо аналітичний документ завершується кількома сценаріями розвитку ситуації, їх повинно бути небагато. Документи, які пропонують широкий спектр нормативних сценаріїв майбутнього, не можуть розглядатися як реальне завершення прогнозно-аналітичної діяльності. Оптимально запропонувати зосередитися на двох (максимум трьох) найбільш імовірних з точки зору проведеного аналізу альтернативах та вказати фактори, які здатні суттєво змінити головні тенденції розвитку ситуації [3, с. 170].

Виходячи з цього рекомендації, що містяться в аналітичних записках, повинні бути принципово можливими у виконанні.

Нарешті, на сьомому етапі відбувається безпосереднє оформлення аналітичного документа, що повинно в цілому відповідати таким стилістичним принципам:

- 1) точні та лаконічні формулювання;
- 2) відсутність загальних та абстрактних фраз;
- 3) відсутність складних смислових (багатозначних) зворотів.

Стислість, простота та змістова наповненість повинні бути головним принципом стилістики аналітичних текстів. Матеріали варто формулювати гранично точно, чітко та лаконічно. Варто вибирати ті слова та вислови, які точно передають думку аналітика, не допускають її двоякої інтерпретації. При складанні фраз потрібно уникати образних висловів, професійних жаргонних слів, абстракцій, розпливчастих понять. Для досягнення ясності важливо намагатися використовувати короткі фрази, головну думку викладати на початку речення. Це дасть змогу вкласти максимум відомостей в інформацію, а споживачеві буде легше її сприймати;

4) відсутність спеціальної термінології (у разі використання спеціальних термінів у тексті необхідно надати коротке роз’яснення).

Зокрема, якщо аналітик вживає на початку документа термін у якому-небудь певному значенні, він повинен дотримуватися цього значення до останніх сторінок тексту. При цьому автору аналітичного документа слід уникати занадто спеціалізованих висловів, які до того ж часто мають надзвичайно абстрактний зміст. Не слід вживати також поширені на кшталт “непередбачуваних наслідків” розвитку ситуації);

5) відмова від підрядних речень;

6) використання у тексті слів “з одного боку”, “з другого боку”, “проте”, “разом з тим”, “передусім”, “однак” тощо;

7) вступну та заключну частину аналітичного документа доцільно виділити курсивом або напівжирним шрифтом.

До специфічних особливостей написання аналітичних документів, орієнтованих на потреби політичної практики, слід віднести також і культуру технічної підготовки текстових матеріалів. Вона полягає не тільки в дотриманні правил орфографії та пунктуації, а й у коректному визначенні абзаців, недопущенні занадто злитого або розпорошеного оформлення тексту. У документі бажано також робити смислові виділення (за допомогою підкреслення), акцентувати увагу на п’яти-семи ключових ідеях, що полегшить цілісне сприйняття загального змісту документа [3, с. 172–174].

Розглянемо основні види аналітичних документів. Рішення щодо вибору виду аналітичного документа залежить від багатьох факторів. По-перше, визначальною є тема, якій він присвячений.

По-друге, велике значення має кінцевий адресат (споживач) аналітичного документа або його безпосередній замовник.

По-третє, слід брати до уваги обсяг інформації, який містить аналітичний документ.

При цьому слід пам’ятати, що існує негласне правило: чим більш значимою є управлінська проблема, тим меншим повинен бути обсяг аналітичного документа. Це пов’язано з тим, що особа, яка приймає важливі управлінські рішення, як правило, діє в умовах дефіциту часу. Відповідно оптимальним є обсяг у 2–3 сторінки тексту (формату А4) з додатковими матеріалами [8, с. 74].

Жорстких вимог до структури або обсягу аналітичного документа не існує – усе залежить від завдання, яке стоїть перед аналітиком, часу, який відводиться на підготовку документа тощо. Разом з тим потрібно враховувати, що аналітичний документ щонайменше містить два основних функціональних розділи: інформаційний та безпосередньо аналітичний. Залежно від характеру дослідження інформаційний та аналітичний розділи можуть бути рівнозначними або асиметричними за обсягом, проте жоден із них не повинен складати виключний зміст

проекту. Навіть документи, що належать до категорії інформаційних довідок, включають елементи аналітики (зокрема це проявляється у відборі фактів). Водночас аналітику не можливо подати без посилання на вихідну інформацію, тому адресат не отримує повної картини проблеми. На думку більшості дослідників, оптимальне співвідношення обсягів інформаційної та аналітичної частини – 1:2 або 1:3.

Разом з тим інформаційний та аналітичний розділи, безперечно, мають власну специфіку. Вона визначає їхній змістовий склад, а також форму подання матеріалу та особливості відповідних лінгвістичних конструкцій.

Зокрема, інформаційний розділ переважно орієнтований на відбиття релевантних для дослідження відомостей. Ці дані можуть мати різноманітну природу та бути представлені по-різному (наприклад, як перелік джерел, методів аналізу, опис основних характеристик ситуації, хронологія подій, статистика, короткий опис роботи аналітика чи групи аналітиків тощо). Їх можна представити у вигляді текстової інформації або у вигляді таблиць, графіків, схем, формул. Проте головною умовою оформлення інформаційного розділу є акцент на фактології та мінімізації інтерпретації фактів.

У свою чергу, аналітичний розділ проекту переважно містить логічні міркування при зіставленні різних фактів, пояснення явищ і їхніх взаємозв'язків, а також у ньому формулюються загальні висновки та прогнози розвитку ситуації.

Змістові розходження між інформаційним та аналітичним розділом проявляються в стилістичних особливостях викладення матеріалу, а також можуть визначати послідовність включення цих розділів у структуру єдиного підсумкового аналітичного документа. Роль інформаційного розділу визначається залежно від цілей і завдань дослідження. Разом з тим загальноприйнятим у підготовці підсумкових документів є певне звуження рамок інформаційного розділу проекту порівняно з аналітичним розділом.

Здебільшого кожен аналітик у процесі роботи виробляє власну схему підготовки аналітичного документа з огляду на отриманий практичний досвід. Разом з тим можна виділити низку послідовних складових, які доцільно використовувати при складанні будь-якого аналітичного документа:

- прізвище та ініціали замовника, у разі потреби – посада (особливо у випадках, коли документ готується в державних структурах);
- прізвище, ініціали та посада аналітика, консультанта. Проте існують випадки, коли документ готується конфіденційно, тому необхідності в цьому пункті немає;

– дата завершення аналітичного документа (або період, який охоплює аналітична записка);

– тема аналітичного документа (заголовок). Значення заголовка (назви) аналітичного документа важно переоцінити. Заголовок повинен передавати основну ідею аналітичного документа, певною мірою викликати у замовника ті чи інші очікування. Важливість складання такої назви для аналітичного документа, яка має привертати увагу, часто недооцінюється аналітиками, проте слід відзначити, що назва є істотно більшим ніж просто перша частина документа, яку бачать читачі. З назви починається процес передачі інформації, що міститься в документі. Ефектна назва повинна надати читачам побіжний огляд предмета, спрямованості документа та проблеми, яка в ньому розглядається. Також читач може використовувати своє судження про дівість цього першого елемента документа як критерій для рішення – читати цей документ або не читати.

Ефектна назва аналітичного документа повинна мати наступні характерні риси та бути:

а) описовою, тобто пояснювати розглянуті в документі предмет і проблему;

б) настільки чіткою, наскільки це можливо;

в) найбільш короткою та лаконічною з усіх можливих;

г) цікавою для читачів [20, с. 26–27];

– анотація (основна суть аналітичного документа, актуальність, головні висновки). Обсяг анотації не повинен перевищувати 2/3 аркуша формату А4;

– зміст (за необхідності, як правило, він наявний в аналітичних звітах, які мають численні додатки тощо – найменування всіх структурних частин документа);

– вступ (постановка проблеми – зокрема, причини підготовки аналітичного документа, перелік питань, які розглядаються);

– основна частина – у логічній послідовності розглядаються питання, які мають відношення до теми аналітичного документа (можливе їх виділення в окремі підрозділи), здійснюється поетапний аналіз та узагальнення, висування гіпотез, версій та їх обґрунтування, варіанти подальшого розвитку подій. В одному аналітичному документі доцільно відображати не більше 4–5 ключових ідей, які мають відношення до заявленої теми;

– висновки;

– рекомендації;

– додатки (у разі необхідності).

Для загальної класифікації аналітичних документів особливо важливими є такі ознаки:

- функціональне призначення (предмет) аналізу;
- характер питань, що розглядаються;
- цільове і читацьке призначення;
- зміст (тематичні межі);
- глибина ретроспекції;
- форма викладу;
- спосіб поширення;
- періодичність підготовки і видання [10, с. 320].

Виходячи з вищевказаного розрізняють такі види аналітичних документів:

1. *Аналітична записка.* Являє собою детальний аналіз проблеми, висновки та, у разі потреби, практичні рекомендації. Визначальним під час підготовки аналітичної записки є термін її підготовки – важливо, щоб після її закінчення інформація не втратила своєї актуальності. При підготовці аналітичної записки доцільно залучати максимальну кількість матеріалів, навіть тих, які раніше вже використовувалися. Обсяг аналітичної записки в основному становить 5–10 сторінок.

Іноді аналітична записка може бути підготовлена у формі ризиків – специфічного аналізу (в основному короткострокового) основних загроз розвитку політичної та соціально-економічної ситуації в державі.

2. *Аналітичний звіт.* Відрізняється від аналітичної записки більшим обсягом, який становить 20–30 сторінок. Крім того, до звіту часто додаються різноманітні таблиці, діаграми, схеми тощо. Значна увага при складанні аналітичного звіту приділяється висновкам та рекомендаціям, які займають до $\frac{1}{4}$ частини тексту. Поширеною практикою в багатьох країнах є публічна презентація звіту – наприклад перед командою замовника і т.ін. У такому випадку окремо готується резюме звіту обсягом 1–2 сторінки.

3. *Оглядова записка.* У процесі складання оглядової записки інформація з документів, що використовуються, подається, як правило, у вигляді прямих цитат (допускається їх скорочення з відповідними застереженнями). На відміну від аналітичної записки, висновки та рекомендації не робляться. Крім того, інформація з оглядової записки може потребувати додаткової, більш глибокої перевірки. Враховуючи все вищесказане, оглядова записка в основному використовується для аналізу публікацій у ЗМІ з того чи іншого питання. Обсяг оглядової записки може коливатися від 5 до 20 сторінок.

4. *Аналітична довідка.* Найбільш поширений вид аналітичної документації, являє собою короткий огляд окремого аспекту конкретної події (в основному це інформація статистичного та іншого характеру), а також може стосуватися політичних, державних та громадських діячів,

питань функціонування політичних структур тощо. Обсяг довідки зазвичай невеликий – не більше 2–3 сторінок.

5. *Прогнозний сценарій*. Прогноз розвитку політичної або соціально-економічної ситуації, а також сценарії її зміни з урахуванням часу та дій інших суб'єктів політико-управлінського процесу. При цьому аналітик має обов'язково чітко вказати тип прогнозу та період, що він охоплює. Більшість керівників віддає перевагу короткотерміновим (оперативним) та середньотерміновим прогнозам політичної ситуації, оскільки вони більш точні та більш адекватні поточній ситуації [8].

У випадку, якщо аналітичний документ за розмірами суттєво переважає описані вище види, доцільно розділити його на дві окремі частини. В основній, аналітичній, записці на 4–5 сторінках варто подати основні оцінки, висновки та прогнози розвитку проблемної ситуації. Основну ж інформацію, статистичні дані тощо викласти в розгорнутому документі, який може бути використаний замовником у разі необхідності для більш детального заглиблення в проблему.

Складання будь-якого аналітичного документа повинно відповідати таким головним принципам:

- орієнтація на потреби замовника;
- формулювання загальної картини проблеми, що розглядається;
- розташування на першому місці основних висновків із проблеми;
- матеріал повинен бути структурованим та логічно викладеним, при цьому рекомендовано використовувати чіткі, зрозумілі фрази, намагатися уникати бюрократичного жаргону.

Важливо пам'ятати, що аналітичний документ доцільно починати розділом, який містить у собі коротке викладення проблеми та суть запропонованих рекомендацій. Він повинен бути складений таким чином, щоб замовник міг прочитати та зрозуміти написане не більш ніж за 30 с. Практика підтверджує, що здебільшого політичні та державні діячі вкрай рідко витрачають на ознайомлення з аналітичною запискою більше кількох хвилин, в основному головна увага звертається на першу сторінку документа. Після цього, за умови актуальності отриманої інформації, замовник або відкладає документ для більш детального ознайомлення, або доручає розглянути його своїм помічникам, які безпосередньо контактують з аналітиком.

При цьому, як зазначалося вище, у цьому контексті важливим є стилістичне оформлення аналітичного документа. Матеріали варто формулювати гранично точно, чітко та лаконічно. Варто вибирати ті слова та вирази, які точно передають думки аналітика, не допускають її інтерпретації. При формулюванні фраз необхідно уникати образних висловлювань, професійного сленгу, абстракцій тощо.

Глава 7.3. Інформаційні ресурси публічної політики і управління

Друга половина ХХ ст. пов'язана з глобальним процесом трансформації суспільства від індустріальної до інформаційної організації всієї системи суспільних відносин. Інформаційне суспільство – це те суспільство, в якому більшість населення зайнята отриманням, опрацюванням, переробкою, передачею, зберіганням інформації. Виробництво інформації в суспільстві стало не менш капіталомісткою справою, ніж матеріальне виробництво. А по його значимості для існування, безпеки та подальшого розвитку навіть випереджає матеріальне виробництво. Те, якими інформаційними ресурсами володіє держава, ступінь їх використання, стало одним із важливих показників руху країни до інформаційного суспільства, а якість, кількість та доступність інформаційного ресурсу визначають ступінь її розвитку.

Саме поняття “інформаційний ресурс” до сьогодні не знайшло якогось однозначного тлумачення. Це пов'язано з наявністю різних підходів до визначення його змістоутворюючих компонентів, таких як “знання”, “дані”, “інформація”. Як науковий термін “інформаційні ресурси” з'явився лише у 80-х рр. ХХ ст. На сьогодні найбільш поширеними визначеннями поняття “інформаційні ресурси” є його розуміння як:

- документів та масивів документів в інформаційних системах;
- форми представлення даних і знань.

Поняття інформаційного ресурсу (information resources) є однією з ключових категорій, що визначають та характеризують сучасні соціальні системи. Основними характеристиками інформаційних ресурсів є те, що, з одного боку, вони є продуктом інтелектуальної праці, а з другого – вони є інструментом для здобуття інших різнопланових ресурсів. Така унікальність та специфіка інформаційних ресурсів завжди ставить питання щодо її використання. Визначають такі основні види інформаційних ресурсів:

- інформаційні ресурси, призначені для використання суб'єктами їх створення;
- інформаційні ресурси, призначені для використання суб'єктами, що не мають відношення до їх створення;
- інформаційні ресурси, призначені для вирішення завдань державного управління.

Опосередкований вплив інформаційних технологій на сферу соціально-політичних відносин зумовлює дезінтеграцію всієї класової структури суспільства. Виникають нові критерії соціально-політичної диференціації. Нові суспільно значимі соціальні групи тепер визна-

чаються перш за все виробництвом та присвоєнням інформації. Демократія еволюціонує у бік демократії участі (participatory democracy). Комп'ютери, як відмічає Д.Несбітт, збільшують реальну владу кожної особистості, даючи їй можливість більш ефективно та в більшому обсязі відслідковувати дії свого уряду, ніж уряд може слідувати за діями особи. Комп'ютерні мережі все частіше починають згадуватися як інструменти здійснення політичного лобіювання.

В інформаційному суспільстві політичне життя радикально трансформується і, відповідно, змінюється характер політичних процесів політичного об'єднання та політичної дії:

- соціально-класові і матеріальні мотиви поведінки людей, їх політичних об'єднань замінюються глобальними інтересами та цілями самоорганізації. Основними категоріями стають не клас, група, а потреби особистості;

- поряд із поширенням інформаційних технологій з'являються так звані комунікаційні коди, які дають змогу всім громадянам безпосередньо брати участь на кожному із етапів політичної дії – від політичного об'єднання до реалізації політичних програм;

- значно зростають можливості контролю громадян за діями своїх урядів та політичних лідерів.

Інформаційні ресурси – у широкому значенні є сукупністю даних, організованих для ефективного отримання достовірної інформації. Значення інформації для розвитку сучасного суспільства актуалізує необхідність проведення інформатизації як комплексу заходів, спрямованих на забезпечення оперативного доступу до інформації та необхідність формування інформаційного потенціалу як сукупності засобів, методів та умов, що дають можливість ефективно використовувати інформаційні ресурси. Реалізація державної інформаційної політики стає очевидною. Першим кроком у цьому напрямі є створення державних систем, які забезпечують інформаційні ресурси. Серед них виокремлюють: системи науково-технічної інформації, державні системи статистики, системи правової інформації, системи, які формують інформаційні ресурси органів державної влади і місцевого самоврядування, інформаційні ресурси галузей матеріального виробництва, системи, що забезпечують інформаційні ресурси соціальної сфери, сфери фінансів тощо. Відкритість доступу до цих систем забезпечує реалізацію сучасних принципів демократії. Тим часом питання, чи достатньо цього, щоб зробити демократію ще й функціональною, залишається відкритим. Сучасні методи публічного управління, мережеві способи прийняття політичних рішень спонукають дещо по-іншому розглянути проблеми використання інформаційних ресурсів та внести корективи у вироблення державної інформаційної політики.

Публічна політика є комунікаційним середовищем, яке передбачає наявність спільного інформаційного простору. Його формування забезпечується через:

- створення єдиної системи інформаційних ресурсів державної влади;
- формування єдиної системи державних кадастрів і реєстрів;
- формування інституту інтелектуальної власності;
- інформатизацію управлінських процесів в органах державної влади та місцевого самоуправління;
- впровадження нових методів управління, заснованих на використанні сучасних технологій;
- створення системи управління державними інформаційними ресурсами;
- створення системи нормативної бази формування, обліку, використання та захисту інформаційних ресурсів;
- встановлення відповідальності суб'єктів правового регулювання за якість і вчасність надання інформаційних продуктів та послуг;
- сприяння формуванню інформаційного ринку.

Однак окреслені параметри ще не забезпечують ефективність публічної політики й управління. Інформаційні ресурси в публічній політиці є важливими не самі по собі, а як необхідні засоби підтримання принципів взаємодії, а також як необхідні детермінанти діяльності акторів політики, які без об'єктивної, внутрішньо усвідомленої потреби у формуванні і організації використання інформаційних ресурсів не приносять бажаних результатів. Д.Ноук зазначав, що вплив на організаційну діяльність для реалізації колективних чи персональних цілей є прямою функцією структури інформаційних обмінів. На формування потреби у використанні інформаційних ресурсів у публічній політиці впливають такі чинники:

- затребування інформаційного ресурсу при прийнятті політичного рішення;
- достатня інформаційна повнота ресурсів;
- надійність, якість та достовірність інформації;
- структуризація та систематизація інформації, які полегшують її використання;
- єдині підтримуючі технології формування й супроводження інформаційних ресурсів, які дають змогу оперативно підтримувати їх в актуальному стані та гарантувати відкритість доступу до них.

Не останню роль у формуванні специфіки використання інформаційних ресурсів відіграють особливості впливу інформації на процеси прийняття політичних рішень. Р.Даль зазначає, що вироблення рішення

розуміється як колективна та організована робота з аналізу інформації до прийняття рішення. Г.Лассвел вказує на те, що збирання, опрацювання й поширення інформації серед тих, хто бере участь у прийнятті єдиного політичного рішення, є змістом інтелектуальної складової процесу його прийняття. Використання інформаційних ресурсів у публічній політиці детермінується такими принципами:

- відкритості інформаційної політики;
- рівності інтересів та наявності єдиних правил гри – урахування інтересів усіх учасників інформаційного обміну незалежно від становища в суспільстві, форм власності та державної належності;
- соціальної орієнтованості – спрямованості на забезпечення суспільних інтересів.

Глава 7.4. Місце та роль прогнозування в публічній політиці та управлінні

Прогнозування в системі публічного управління пов'язано з необхідністю створення правильної стратегії та тактики управління, раціонального впливу на політичні, соціально-економічні й гуманітарні процеси. Прогнозування та моделювання, які є основою стратегічного планування на сьогодні, – це обов'язкові умови ефективного функціонування органів публічної влади та місцевого самоврядування, оскільки без наукового передбачення неможливо вчасно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики. За словами А.Файоля, управляти – це передбачати, а передбачати – це вже майже діяти. Однак при цьому прогнозування не зводиться до спроб передбачити всю картину майбутнього. Прогноз виходить з того, що до явищ майбутнього потрібно підходити з урахуванням набору різних варіантів. Таким чином, вірогідність опису можливого або бажаного і є прогнозом (від грец. *prognosis*, *pro* – наперед, *gnosis* – пізнання).

Під прогнозом розуміють науково обґрунтоване судження про можливий стан об'єкта в майбутньому, про альтернативні шляхи та терміни їх здійснення. Процес розробки прогнозів називається прогнозуванням.

Сучасні дослідники виділяють такі основні типи прогнозів:

– пошуковий прогноз – визначення можливого стану явища в майбутньому. Такий прогноз відповідає на запитання, що вірогідніше за все відбудеться за умови збереження існуючих тенденцій;

– нормативний прогноз – це визначення шляхів та термінів досягнення можливого стану явища, яке виступає як мета. Такий прогноз відповідає на запитання – яким шляхом досягти бажаного;

– плановий прогноз – збирання пошукової інформації для вибору найбільш оптимальних нормативів з метою виявлення небажаних альтернатив та їх усунення. Такий прогноз відповідає на запитання – як і в якому напрямі орієнтувати планування;

– організаційний прогноз застосовується у сфері управління для досягнення конкретної мети та відповідає на запитання – в якому напрямі орієнтувати рішення, щоб досягти мети;

– цільовий прогноз базується на функції оптимальності кінцевого результату, він відповідає на питання, що бажано отримати та чому.

Крім того, прогнози класифікують за об'єктом дослідження і, відповідно, поділяють на три групи:

- природничі;
- науково-технічні;
- соціальні.

Сферою найбільших наукових досліджень (у тому числі в контексті публічної політики) є соціальні прогнози. Під “соціальним прогнозуванням” розуміють дослідження перспектив розвитку соціальних процесів і явищ, мета якого – підвищення наукової обґрунтованості й ефективності соціального програмування, планування та управління.

Соціальні прогнози, у свою чергу, поділяються на групи за напрямками. В контексті публічного управління особливий інтерес становлять внутрішньополітичні та зовнішньополітичні прогнози.

Внутрішньополітичне прогнозування стосується сфери взаємовідносин між групами інтересів, класами, націями та іншими соціальними групами. Необхідно розрізняти два аспекти в галузі прогнозування внутрішньої політики. Перший пов'язаний із прогнозними оцінками конкретних політичних дій, другий охоплює діяльність політичних інститутів суспільства та політичних процесів.

Зовнішньополітичне прогнозування – це прогнози в галузі міжнародних відносин та зовнішньої політики.

Необхідно зазначити, що всі види прогнозів пов'язані між собою, відповідно для кожного прогнозу бажано використовувати більше інформації за спорідненими напрямками. Виходячи з цього ступінь достовірності прогнозу прямо пропорційний ступеню обсягу використаних матеріалів.

Для того щоб розробити прогноз, треба визначити головні та допоміжні напрями робіт. Допоміжні напрями утворюють прогностичний фон – сукупність зовнішніх по відношенню до об'єктів прогнозування умов. Прогностичний фон поділяється на науково-технічний, економічний, соціальний, політичний тощо.

Сукупність прогнозів з різних галузей дає можливість описати, пояснити та передбачити явище. Для того щоб здійснити прогнозу-

вання, необхідно визначити основні джерела інформації про майбутнє. Основними серед них є такі:

- оцінка перспектив розвитку, майбутній стан прогнозованого явища на основі досвіду, який має дослідник;
- умовне продовження в майбутнє тенденцій, закономірностей розвитку, які в минулому та сучасному часі добре відомі;
- побудова моделі майбутнього стану явища, яка базується на очікуваних змінах.

Виходячи з цього виділяють такі способи розробки прогнозів:

- анкетування – опитування населення, експертів з метою отримати об'єктивні оцінки прогностичного характеру;
- екстраполяція – знаходження за рядом даних значень функції інших її значень, що містяться поза цим рядом;
- моделювання – конструювання моделі досліджуваного об'єкта на основі його попереднього вивчення, виділення головних, суттєвих характеристик прогнозованого явища на період упередження прогнозу по прямих або непрямих знаннях щодо масштабів змін.

Для того щоб бути ефективним, прогноз повинен відповідати низці принципів, основними з яких є:

1. Гносеологічний принцип (у світі немає речей, явищ, які не можна пізнати).
2. Принцип випереджальності подій (прогноз втрачає сенс, якщо він не встигає за динамікою подій).
3. Принцип альтернативності (відмежованість здійснених варіантів від уточнених).
4. Принцип системності (об'єкт, з одного боку, розглядається як єдине ціле, з другого – як сукупність окремих блоків).
5. Синергетичний принцип (новий тип мислення завжди відкритий до змін або інших альтернативних рішень).
6. Принцип реактивності (майбутня ситуація є реакцією на крайнощі попереднього періоду).
7. Принцип рентабельності (співмірність прогностичних знань про об'єкт і наявність ресурсів для його подальшого розвитку).
8. Принцип безперервності (коригування подій у міру надходження нової інформації шляхом так званого “проміжного огляду”. Цей принцип дає можливість визнати нові події та здійснювати перевірку джерел прогнозування).
9. Принцип верифікації (базується на достовірності, точності та обґрунтованості. До основних способів верифікації належать: перевірка отриманих результатів повторним дослідженням (опитування експертів); зіставлення вихідних положень із реальною політичною

ситуацією; паралельна розробка прогнозу методом, відмінним від попереднього; виявлення і облік джерел можливих помилок; опосередкована верифікація прогнозу шляхом зіставлення з прогнозами, отриманими з інших джерел.

Для ефективного прогнозування необхідно звернути увагу на те, що якість прогнозу залежить від того, які альтернативні варіанти пропонує дослідник. Без альтернатив політичний прогноз не є наукою. Необхідність побудови альтернатив, тобто визначення можливих шляхів розвитку політичних відносин, виникає завжди, коли треба проаналізувати можливі варіанти майбутнього. Головне завдання принципу альтернативності полягає в пошуку тих варіантів розвитку, які не можуть бути реалізовані.

Альтернативність прогнозу передбачає кілька сценаріїв його розвитку:

- оптимістичний сценарій;
- песимістичний сценарій;
- вірогідний сценарій.

Важливою умовою повноти прогнозування є дотримання правил розробки та перевірки гіпотез. Усі обґрунтовані гіпотези повинні перевірятися на моделях розвитку. При цьому слід враховувати, що всі гіпотези у своєму розвитку проходять три стадії: виникнення гіпотези; аналіз висунутого припущення та визначення наслідків; перевірка припущення на моделі.

Виявлення при перевірці гіпотез нових фактів, невідомих до її висунення, підвищує ступінь надійності гіпотез. Здатність гіпотези пояснити раніше невідомі до цього факти є важливою умовою істинності основного змісту гіпотези. Розробляючи прогноз на майбутнє, важливо пов'язати його з фактичними даними. Якщо вони правильні, то можна зробити точний прогноз, якщо ні, то прогноз буде неточним.

У системі публічного управління найбільшого поширення набули два типи прогнозування – пошукове та нормативне.

Пошукове прогнозування спрямоване на визначення всіх можливих потенційних можливостей розвитку теоретичної бази та практичного застосування як емпірично вже виявлених, так і теоретичних явищ і особливостей їхнього прояву в різних умовах. Пошукове прогнозування, формуючи “поле можливостей”, дає об'єктивну основу для розробки робочого прогнозу.

Нормативне прогнозування часто розглядається як шлях до досягнення мети. Нормативний прогноз описує ідеальний образ або модель бажаного майбутнього об'єкта, висуває вимоги або до радикальної зміни, або до коригування існуючої в цей час логіки його розвитку.

Завдання виявлення основних цінностей (нормативне прогнозування) – це не просто вибір однієї із числа основних цінностей, а й об'єктивне вивчення процесу виникнення та розвитку системи потреб.

Процес розробки прогнозу проходить вісім основних стадій, які є однаковими як для нормативного, так і для пошукового прогнозування:

- 1) структурний аналіз відповідної системи;
- 2) вибір основних факторів і елементів цієї системи, а також визначення їх ролі та значимості в кількісному вираженні;
- 3) виявлення основних тенденцій (“траєкторій”) розвитку досліджуваних процесів на основі дослідження статистичних даних, що характеризують дію цих факторів у різні періоди;
- 4) екстраполяція цих тенденцій на майбутнє;
- 5) синтез цих майбутніх “траєкторій” у їхній взаємодії в рамках моделі даної системи;
- 6) інтеграція прогнозів основних напрямів процесів у різних сферах суспільних відносин – економічних, політичних, правових;
- 7) складання на цій основі комплексного прогнозу розвитку систем різних рівнів, а також приватних прогнозів, що характеризують розвиток окремих частин цих систем і процесів;
- 8) безперервне коригування прогнозу у зв'язку з появою та вступом у дію нових, не врахованих раніше факторів на всіх рівнях систем.

Актуальною при цьому є проблема надійності прогнозу. Під надійністю прогнозу слід розуміти необхідний або принаймні достатній ступінь імовірності розроблювальних прогнозів. Надійність прогнозів залежить від низки умов або факторів, а саме:

- 1) глибини комплексного аналізу основних тенденцій, що визначають розвиток різних систем;
- 2) ступеня вивченості конкретних процесів і ступеня повноти інформації про умови та причинно-наслідкові зв'язки, що визначають розвиток того або іншого процесу;
- 3) своєчасності та швидкості обробки потоку інформаційних даних про конкретні процеси і події, наявності матеріально-технічної бази та кваліфікованого апарату, що забезпечують своєчасну обробку інформації.

У процесі проведення прогнозування важливо визначити вимоги до його результатів, що зробить можливим їх використання в практичній роботі. Для цього необхідно:

- забезпечити погодженість результатів різних прогнозованих проблем із реальними можливостями;
- визначити головні напрями діяльності галузі, регіону, організації залежно від виду прогнозування (довгострокового, короткострокового тощо);

– вибрати стратегію дії, аналіз і зіставлення результатів інших прогнозів за різними напрямками соціально-економічної діяльності та можливості узгодження цих результатів з метою знаходження оптимального підходу;

– урахувати реальність економічних можливостей і на цій основі знайти варіанти використання результатів прогнозування.

У число вимог до результатів прогнозу також входять:

– визначення сфери використання прогнозованої події або комплексу подій, кількісних і якісних зовнішніх зв'язків прогнозованої події з іншими процесами та системами їх взаємовпливу і взаємодії;

– виявлення ймовірності настання найраніших та найпізніших термінів прогнозованих подій, а також тих факторів і засобів, які можуть прискорити або загальмувати ці терміни;

– визначення основних тенденцій розвитку даної сфери та можливих подій, здатних вплинути на рішення прогнозованої проблеми, змінити заданий інтервал часу.

Результати прогнозів можуть бути виражені у вигляді:

1) порівняння показників вітчизняних і зарубіжних досягнень у досліджуваній сфері;

2) варіантів розподілу ресурсів, їх видів;

3) оцінки ефективності вкладених ресурсів;

4) оцінки можливості застосування цих методів в інших сферах.

На сьогодні існує кілька сотень конкретних методик, що застосовуються у сфері прогнозування, проте для державного управління особливо цінність становлять метод аналогії та метод розробки сценаріїв.

Метод аналогії. Цей метод являє собою зіставлення прогнозованого процесу із чимось схожим на ті процеси, які вже мали місце в минулому. У практиці дослідницької діяльності цей метод є досить ефективним у тих випадках, коли прогноз будується на основі законів функціонування соціально-політичних систем у звичайних для них умовах.

Метод розробки сценаріїв. Сценарії являють собою описове відтворення можливої майбутньої картини світу в цілому в умовах глобалізації або різних сферах соціально-політичного життя тієї або іншої країни, або конкретної сфери діяльності. Підготовка сценарію, як правило, включає опис логічної послідовності подій і процесів з метою визначення альтернатив розвитку, перспектив і можливих варіантів зміни великих та складних соціально-політичних систем, наприклад окремих країн, груп країн, перспектив їх соціального розвитку в цілому. Таким чином, сценарій зосереджує увагу на тих причинно-наслідкових зв'язках, які аналітик вважає найбільш важливими, і на пунктах, що вимагають прийняття рішень.

Розробка сценаріїв прогнозування дає змогу створити своєрідний спектр можливих конфліктних ситуацій як основу для завчасного реагування у формі підготовки та планування альтернативних рішень. Такого роду ситуаційні описові моделі дають можливість не тільки усвідомити характер варіантів її подальшого розвитку, а й оцінити роль і значення різних факторів, що визначають причини виникнення та напрям розвитку подій.

Метод розробки сценаріїв завдяки своїй технологічній гнучкості, здатності до зміни в контексті поставлених прогнозно-аналітичних завдань отримав широке застосування в сучасній державно-управлінській практиці. У цілому можна виділити три основних способи використання цього методу в прогнозуванні.

1. Метод сценаріїв як самостійний і центральний для конкретного дослідження метод прогнозування.

2. Метод сценаріїв як необхідна процедура в рамках комплексного методу прогнозування.

3. Метод сценаріїв як допоміжний метод, що застосовується на розсуд аналітика для вирішення окремих спеціальних завдань прогнозування.

Специфіка дослідницьких цілей і особливості конкретної ситуації визначають не тільки тип підсумкового документа – сценарію, а й істотно впливають на вибір методики його створення. Основним фактором, що визначає основні структурні параметри технології написання сценарію, є тип прогнозного завдання. Існує три основних види підсумкового сценарію.

1. Сценарій-есе. Характеризується вільним, близьким до публіцистичного стилем, високим ступенем деталізації, свідомою драматизацією ключових моментів викладу, відсутністю структурованості даних. Як правило, сценарій-есе досить великі за обсягом. Головний плюс сценарію такого виду – високий ступінь наочності форми викладу матеріалу.

2. Аналітичний сценарій. Характеризується академічним стилем, наявністю чіткої структури викладу матеріалу, невеликим обсягом. Містить короткий (часом – тезовий) опис проблеми, стислу характеристику основних політичних акторів, максимально чітку демонстрацію перебігу розвитку ситуації тощо. Такі сценарії внаслідок їх стислості більш зручні для особи, яка приймає рішення.

3. Формалізований сценарій. Порівняно з першими двома видами, що містять якісні судження експертів, формалізовані сценарії містять у собі кількісні показники. Вербальний виклад перебігу подій поєднується в них із побудовою графіків, схем, використанням кількісних коефіцієнтів.

У найбільш складних варіантах такі сценарії можуть використовувати математичний апарат теорії ймовірності, формальної та математичної логіки, теорії розпізнавання образів, лінійного та нелінійного програмування тощо. Тому деякі аспекти таких сценаріїв можуть бути складні для сприйняття, вимагати спеціальної підготовки та кваліфікації. Водночас такі сценарії можуть нести в собі набагато більше необхідної для ухвалення оптимального рішення інформації, чим аналітичні сценарії або сценарій-есе. Крім того, формалізований сценарій є фактично готовою основою для побудови математичної моделі.

Глава 7.5. Неурядові аналітично-консультативні центри та їх роль у публічній політиці

Функціонування публічної політики та управління неможливе без організацій “третього сектору”, що надають професійні послуги з політичного консультування та прогнозування, у тому числі у сфері публічної політики.

Зародження вітчизняної прикладної політології, з якої поступово відокремилися політична аналітика та прогнозування, припадає на середину 90-х рр. ХХ ст., коли в Україні була створена значна кількість соціологічних та політологічних центрів, які отримали назву “неурядові аналітичні центри” (перераховувати їх немає особливого сенсу), що забезпечували інформаційно-аналітичну підтримку спочатку різноманітних громадських структур та, частково, державних інституцій, а пізніше – окремих фінансово-політичних груп та їх політичних надбудов, які з 1995 р. активно інтегрувалися в політичну систему країни. Відповідно політичний експерт є важливою фігурою в сучасному політичному процесі, адже він готує для політиків варіанти рішень та переконує суспільство в необхідності їх впровадження та підтримки.

Можна констатувати, що сьогодні аналітичні центри є невід’ємною частиною вітчизняного політичного процесу. Разом з тим, на відміну від країн західної демократії, українські аналітичні структури та політичні консультанти не є рівноправними учасниками публічної політики. Їх вихід у публічну політику відбувається лише у двох випадках.

По-перше, йдеться про презентацію результатів своїх досліджень – у вигляді соціологічних опитувань, проектів програм, “зелених” та “білих” книг тощо. Однак ефективність такого варіанта – жалюгідно мала. Влада, як правило, абсолютно не прислухається до напрацьованих консультативно-аналітичними центрами рекомендацій. У другому випадку політичні експерти беруть активну участь у публічних дебатах для захисту інтересів тих фінансово-політичних груп, інтереси

яких вони обслуговують. Цей варіант на сьогодні є найпоширенішим в Україні.

Попри це, враховуючи, що політична аналітика та прогнозування являє собою один із найбільш швидко прогресуючих напрямів порівняно з іншими політичними науками, значна кількість “академічних” політологів, які фактично перетворилися на політичних консультантів та експертів, безпосередньо включилися у політичний процес для вирішення різноманітних прикладних завдань. Більше того, експерти та політичні консультанти безпосередньо беруть участь у виборах до Верховної Ради України, балотуючись за списками партій та виборчих блоків до парламенту. Однак мусимо констатувати, що вони не змогли проявити себе в законодавчій діяльності, використовуючи передусім свої фахові навички.

Разом з тим інтеграцію ряду представників неурядових аналітичних центрів до центральних органів влади слід визнати більш вдалою. Зокрема, президент Центру Разумкова А.Гриценко свого часу очолював Міністерство оборони України, директор Міжнародного центру перспективних досліджень В.Нанівська – Національну академію державного управління при Президентові України, керівники Інституту громадянського суспільства та Центру політико-правових реформ А.Ткачук та І.Коліушко були призначені радниками Президента України і т. ін. Подібна інтеграція певною мірою сприяє впровадженню в публічну політику тематичних напрацювань аналітичних неурядових структур.

Що стосується діяльності аналітичних центрів, то специфічні риси українського політичного процесу (які значною мірою були характерні для більшості країн колишнього СРСР) визначили основні напрями, на які звертають головну увагу вітчизняні експерти та консультанти.

По-перше, у числі основних предметів прикладного політичного аналізу отримали значне поширення дослідження, проектування та кореляція іміджу політичних суб’єктів. Цей напрям був особливо актуальним до 2006 р. Це пов’язано з тим, що донедавна в Україні існувала змішана система виборів до Верховної Ради України, коли значна увага приділялася мажоритарним округам. Відповідно фінансово забезпечені суб’єкти (як правило, представникам великого бізнесу), зацікавлені в інтеграції в політичну систему країни, брали активну участь у парламентських виборах і, цілком природно, що вони потребували допомоги професійних аналітиків і консультантів.

По-друге, напрям, який найбільш інтенсивно розвивається, є політичний маркетинг та виборчі технології. Головна увага при цьому приділяється питанням моделювання поведінки електорату, розробці стратегії та тактики виборчої кампанії, технологіям політичного піару тощо.

По-третє, надзвичайно актуальним напрямом політичного аналізу є дослідження політико-економічних та соціальних конфліктів і, відповідно, проектування шляхів їх розв'язання.

Разом з тим украй актуальним питанням розроблення, обґрунтування та вибору альтернативних варіантів політичних рішень (у тому числі на рівні держави) вітчизняні експерти приділяли не достатню увагу. Для цього існує низка об'єктивних причин, головною серед яких є відсутність стабільного фінансування, передусім з боку держави.

У свою чергу, неурядові аналітичні центри, як правило, отримують фінансування або з боку іноземних громадських інституцій (так звані "гранти"), або від вітчизняних фінансово-політичних груп, що певним чином позначається на їх діяльності.

У першому випадку головна увага приділяється здебільшого вивченню загальних питань, таких як стан свободи слова, розвиток громадянського суспільства, відносини України з НАТО та ЄС, трансформаційні процеси в економіці тощо. Питанням же вироблення альтернативних варіантів політико-економічних рішень приділялося набагато менше уваги.

По-перше, подібні рекомендації не мали обов'язкового статусу для органів влади та робилися не оперативно. По-друге, фінансування з боку іноземних структур давало привід певним політичним силам звинувачувати аналітичні центри (причому іноді – не безпідставно) в тому, що вони виступають специфічними провайдерами зовнішнього впливу на стратегію розвитку України. У зв'язку з цим діяльність інформаційно-аналітичних структур неодноразово ставала предметом розгляду депутатських комісій тощо.

У другому випадку залежність від фінансово-політичних груп або окремих політиків призводила до того, що інформаційно-аналітичні структури, як правило, зосереджували свою увагу виключно на розробці стратегії та тактики передвиборчих кампаній. У випадку ж, коли замовники переходили на роботу в органи законодавчої або виконавчої влади, інформаційно-аналітичні структури зосереджувалися на обслуговуванні їх безпосередніх ситуативних інтересів, пов'язаних із новою професійною діяльністю.

Головною ж особливістю українського ринку аналітично-консультативних послуг є його ситуативність. Як правило, більшість експертів та аналітиків займаються виключно ситуативним аналізом тієї чи іншої політичної ситуації, максимальний термін прогнозів сягає одного, рідше – двох місяців. У цілому дискурс експертів на сьогодні є мозаїчним – тобто у своїх судженнях експерти не обговорюють цілісні проблеми та поняття, у яких вони можуть бути осмислені. У своїх

виступах експерти свідомо спрощують основні проблеми та поняття, намагаючись звести їх до певних стереотипів, які є вигідними тим чи іншим політичним силам.

Показово, що досить часто політичні експерти та аналітики торкаються суто економічних, соціальних та навіть культурологічних проблем розвитку України, тобто тих сфер, які достатньо далекі від політичної аналітики та прогнозування. Відповідно, якість та прикладна цінність таких прогнозів є надзвичайно низькою.

Важливою проблемою, яка стосується фактично всіх вітчизняних політичних експертів та консультантів, є формування специфічного професійного співтовариства. Без подібного співтовариства, по-перше, не може розвиватися жодна наукова дисципліна, особливо така, що має передусім прикладний характер, по-друге, вплив спеціалістів на реальні політичні процеси є неефективним. У разі ж формування подібного співтовариства експертам та консультантам буде простіше впливати на як на формування цивілізованих норм політичного дискурсу в країні, так і стиль поведінки основних політичних гравців.

Наукове співтовариство політичних експертів та консультантів передусім повинно використовувати певні загальноприйняті стандарти досліджень та оперувати єдиним доказовим апаратом. Відсутність чітких критеріїв науковості заважає чітко розрізняти професійний політичний аналіз від різноманітних містифікацій, головною метою яких є маніпуляція громадською свідомістю. Крім того, необхідне вироблення певних правил гри та етичного кодексу, головною умовою якого повинна бути політична незаангажованість. Це пов'язано з тим, що політична аналітика та прогнозування в ідеалі повинні задовольняти потреби не лише політичного істеблішменту, а й усього громадянського суспільства, яке тільки формується в Україні.

Відсутність вітчизняного професійного співтовариства політичних аналітиків та консультантів призводить до того, що перед будь-якими виборами в Україні масово з'являються різноманітні аналітично-експертні центри та навіть цілі інститути, які прилаштовуються під діючу політичну кон'юнктуру та ставлять собі за мету здобуття максимальних фінансових дивідендів, не гребуючи при цьому технологіями “чорного” піару тощо.

Питання для самоконтролю

1. Розкрийте зміст та значення інформаційних ресурсів публічної політики.
2. Назвіть та охарактеризуйте основні види інформаційних ресурсів.

3. Доведіть важливість інформаційних ресурсів для формування публічної політики.
4. Які чинники впливають на використання інформаційних ресурсів у публічній політиці?
5. Розкрийте зміст організації системи інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління.
6. Окресліть проблеми ефективного інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів влади та місцевого самоврядування.
7. Вкажіть на проблеми вітчизняної системи інформаційно-аналітичного забезпечення публічного управління.
8. Визначте основні принципи та засоби інформаційно-аналітичної роботи в органах публічного управління.
9. У чому полягає специфіка прогнозування в публічному управлінні?
10. У чому полягає головна різниця між “нормативним” та “пошуковим” прогнозуванням?
11. Розкрийте суть моніторингу як технології управління політичними та соціально-економічними процесами.
12. Визначте основні принципи проведення моніторингу.

Список використаних джерел

1. *Ахременко А. С.* Политический анализ и прогнозирование : учеб. пособие / А. С. Ахременко. – М. : Гардарики, 2006. – 333 с.
2. *Бачило И. Л.* Информационное право : учебник / И. Л. Бачило, В. Н. Лопатин, М. А. Федотов ; под ред. акад. РАН Б.Н. Топорнина. – СПб. : Юрид. центр “Пресс”, 2001. – С. 240.
3. *Боришполец К. П.* Методы политических исследований : учеб. пособие для студентов вузов / К. П. Боришполец. – М. : Аспект Пресс, 2005. – 221 с.
4. *Горбатенко В. П.* Політичне прогнозування. Теорія, методологія, практика / В. П. Горбатенко. – Київ : Генеза, 2006. – 400 с.
5. *Дегтярев А. А.* Принятие политических решений : учеб. пособие / А. А. Дегтярев. – М. : КДУ, 2004. – 416 с.
6. *Демидов В. В.* Информационно-аналитическая работа в международных отношениях : учеб. пособие / В. В. Демидов. – М. : ИНФРА-М, 2013. – 200 с.
7. *Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, Ю. П. Сурмін та ін.* – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.
8. *Зобнин А. В.* Информационно-аналитическая работа в государственном и муниципальном управлении : учеб. пособие / А. В. Зоб-

нин ; науч. ред. Д. И. Польшваннй. – М. : Вузовский учеб. : ИНФРА-М, 2011. – 120 с.

9. Інформаційно-аналітична діяльність в державному управлінні: навч.-метод. матеріали. – Київ : НАДУ, 2013. – 44 с.

10. *Кушнарєнко Н. М.* Наукова обробка документів : підручник / Н. М. Кушнарєнко, В. К. Удалова. – 4-те вид., переробл. і допов. – Київ : Знання, 2006. – 334 с.

11. *Литвак Б. Г.* Разработка управленческого решения : учеб. / Б. Г. Литвак. – М. : Дело, 2003. – 392 с.

12. *Морс К.* Эффективные решения в экономике переходного периода: Аналитические инструменты разработки и реализации социально-экономической политики / К. Морс, Р. Страйк, А. Пузанов. – М. : Айрис-пресс, 2007. – 448 с.

13. Політична аналітика в системі публічного управління : навч. посіб. / за заг. ред. С. О. Телешуна. – Київ : НАДУ, 2008. – 284 с.

14. *Рейльєн Я. Р.* Аналитическая основа принятия управленческих решений / Я. Р. Рейльєн. – М. : Финансы и статистика, 1989. – 206 с.

15. *Рой О. М.* Исследование социально-экономических и политических процессов / О. М. Рой. – СПб. : Питер, 2004. – 320 с.

16. *Саак А. Э.* Разработка управленческого решения : учеб. для вузов / А. Э. Саак, В. Н. Тушняков. – СПб. : Изд-во “Питер”, 2007. – 272 с.

17. *Телешун С. О.* Основи інформаційно-аналітичної діяльності в публічному управлінні / авт. кол. : С. О. Телешун, О. Р. Титарєнко, І. В. Рейтерович ; за заг. ред. С. О. Телешуна, д. політ. н., проф. – Київ : НАДУ, 2009. – 168 с.

18. *Телешун С. О.* Політична аналітика, прогнозування та політичні консультації : курс лекцій / С. О. Телешун, А. С. Баронін. – Київ : Паливода А. В., 2001. – 111 с.

19. *Шарков Ф. И.* Политический консалтинг (специализация курса “Консалтинг в связях с общественностью”) : учеб. пособие / Ф. И. Шарков. – 2-е изд. – М. : Издат.-торг. корпорация “Дашков и К”, 2006. – 460 с.

20. *Янг Э.* Как написать действенный аналитический документ в сфере государственной политики: Практическое пособие для советников по государственной политике в Центральной и Восточной Европе / Э. Янг, Л. Куинн ; пер. с англ. Ю. Д. Полянского ; науч. ред. пер. А. И. Килиевич. – Киев : К.И.С., 2003. – 124 с.

РОЗДІЛ 8. КОНФЛІКТИ Й КРИЗИ В ПУБЛІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ ТА УПРАВЛІННІ

Глава 8.1. Структура та процес управління конфліктом

Глава 8.2. Організаційні та управлінські конфлікти

Глава 8.3. Конфлікти у прийнятті рішень та переговорні процеси

Глава 8.4. Гострі форми соціально-трудоових конфліктів

Глава 8.5. Кризи в публічному управлінні

Після опанування розділу слухач зможе:

- аналізувати конфліктні ситуації та конфлікти;
- установлювати причини виникнення та прогнозувати наслідки конфліктів;
- здійснювати профілактику та запобігати деструктивним формам конфліктів;
- організовувати процес управління конфліктом;
- обирати конструктивні способи розв'язання конфліктів;
- обирати конструктивний стиль поведінки в конфліктах;
- обирати оптимальний стиль ведення переговорів;
- обирати методи подолання політичних криз.

Глава 8.1. Структура та процес управління конфліктом

Сучасні соціально-економічні та політичні процеси в Україні супроводжуються виникненням різноманітних конфліктних ситуацій між владою, політичними силами, бізнесом, інститутами громадянського суспільства. Конфлікти заінтересованих груп є однією з основних причин політичної невизначеності в процесі здійснення сучасної політики. Чим більше виражений конфлікт груп інтересів у програмах політики, тим менш передбачуваною стає її реалізація. У зв'язку з цим у системі публічного управління, що спрямоване на реалізацію прав, свобод та законних інтересів громадян і передбачає відкритість та прозорість діяльності управлінського апарату, право впливу громадян на діяльність органів влади, актуалізуються питання, пов'язані зі створенням ефективних механізмів прогнозування системних криз та розв'язання конфліктів.

Конфлікт – це відносини в процесі свідомої цілеспрямованої протидії суб'єктів соціальної взаємодії, які характеризуються найгострішим способом розвитку і завершення значимих протиріч та

супроводжуються негативними емоціями по відношенню один до одного. Конфлікт є зіткненням різноспрямованих цілей, інтересів і позицій суб'єктів взаємодії, протистоянням думок, поглядів партнерів по спілкуванню, що фіксуються ними в жорсткій формі. Трактуючи конфлікт як взаємодію щонайменше двох суб'єктів, постає питання визначення предмета та об'єкта конфлікту. У загальному **об'єктом** конфлікту можна назвати ту частину реальності, яка задіяна до взаємодії із суб'єктами конфлікту. На відміну від цього **предметом** конфлікту є ті протиріччя, які виникають між взаємодіючими сторонами і які вони намагаються розв'язати шляхом протиборства.

Об'єкт і предмет є головними елементами структури конфлікту. Крім названих елементів до структури конфлікту відносять учасників конфлікту. Ними можуть бути різні суб'єкти соціального поля: індивіди, соціальні групи, організації, держави тощо. Основними безпосередніми **учасниками** є протидіючі сторони. Від їх позиції залежить як гострота, так і можливість розв'язання конфлікту. Але поряд із головними учасниками є інші суб'єкти, які відіграють другорядну роль у конфлікті та мають дотичне відношення. До них відносимо організаторів, підбурювачів, свідків, очевидців, пособників тощо.

До загальної характеристики учасників конфлікту можна віднести те, що кожен із них відіграє свою роль і, як правило, вони різняться між собою за своїм соціальним статусом, силою впливу. Так, найвпливовішими учасниками є держави; впливовими – соціальні верстви; достатньо впливовими – групи індивідів; відносно впливовими – окремі учасники. Роль учасників може бути або відкритою, або латентною, але для врегулювання конфлікту, особливо на першому етапі, необхідно визначити всі задіяні прямо чи опосередковано сторони, з'ясувати їх інтереси та цілі.

До структури конфлікту також включається **соціальне середовище**, яке являє собою конкретно-історичні, соціально-психологічні умови, в яких розгортається конфлікт. Соціальне середовище включає не лише найближче оточення, а й більш широкий спектр конфліктуючих сторін, тому саме воно безпосередньо визначає розвиток та межі конфлікту. Але специфіка конфлікту залежить не лише від об'єктивних чинників, а й від того, наскільки конфлікт сприймається його учасниками. Тому важливе місце в структурі конфлікту займає **образ конфлікту**. До видів суб'єктивних образів належать:

- уявлення про самих себе;
- уявлення про інших учасників конфлікту;
- образи зовнішнього середовища (великого і малого), у якому розгортається конфлікт.

Потрібно пам'ятати, що образ не завжди відповідає істинному стану справ. Образ являється своєрідним емоційно забарвленим відображенням у свідомості суб'єкта існуючих протиріч.

Протиріччя – це необхідні, але недостатні умови для виникнення конфлікту. Протиріччя можуть бути закладені в цілях, поглядах, думках, цінностях, інтересах, потребах учасників соціальної взаємодії. Суперечливі позиції сторін з якого-небудь питання, наміри реалізувати протилежні цілі, використання різних засобів у їх досягненні, розбіжність інтересів та бажань – усе це ознаки конфліктної ситуації.

Конфліктна ситуація – це накопичені протиріччя, пов'язані з діяльністю суб'єктів соціальної взаємодії, що створюють реальне підґрунтя для реальної протидії між ними.

Самі по собі неусвідомлені протиріччя, що не викликають емоцій, ще не є джерелом конфлікту. Але й усвідомлення протиріч та прояв емоцій, також не може розглядатися як достатнє джерело. Ним є конфліктна поведінка, яка відображає наявність протидії, до якої спонукають негативні емоції. Протиріччя перетворюються в конфлікт лише через носіїв протиріч (конкретні люди, групи, соціальні верстви, соціальні прошарки, політичні партії, держави).

Необхідними умовами виникнення конфлікту є:

- наявність конфліктної ситуації, яка сприймається учасниками як конфліктна;
- значимість ситуації для учасників конфлікту;
- неподільність об'єкта конфлікту;
- наявність загрози зі сторони одного із опонентів досягненню цілей іншим учасником;
- бажання продовжити конфлікт для досягнення своїх цілей.

Отже, незалежно від уявлень про конфлікт, він не розпочнеться доти, поки вони не реалізуються у відповідних взаємних діях, спрямованих на нейтралізацію чи вичерпання конфлікту. Самі ж дії суб'єктів конфлікту будуть детерміновані характером причин.

Причини конфлікту – це події, явища, факти, ситуації, які передують конфлікту і, за певних обставин та дій суб'єктів соціальної взаємодії, провокують його виникнення. Причини дають можливість встановити джерела виникнення, а також визначають динаміку протікання конфлікту. Крім цього, причини конфлікту також детермінують комплекс способів діяльності та поведінки сторін. Дії сторін суб'єкта конфлікту викликають відповідні протидії, вони взаємозалежні і взаємодіють одні з одними. Майте на увазі, що визрівання причин потребують часу, тому зародження конфлікту є процесом відносно довгим.

Існують дві основні групи причин виникнення конфліктів: об'єктивні причини (домінують у виникненні організаційно-управлінських

конфліктів) та суб'єктивні причини (зумовлюють соціально-психологічні та особистісні конфлікти). Створенню передконфліктної ситуації, як правило, передують об'єктивні причини, які можуть бути як реальними, так і надуманими. Вони зумовлюються факторами, які не залежать від самої людини: менталітет, культура суспільства, особливості соціального середовища, у якому розгортається конфлікт, політична ситуація в суспільстві, рівень добробуту суспільства, ресурс чи цінність, навколо яких розгортається суперечка. Такі фактори лежать в основі об'єктивних причин конфліктів.

Варто звернути увагу на особливу роль, яку відіграють об'єктивні причини конфлікту. На їх основі визріває не лише передконфліктна ситуація, а й формується привід для ескалації конфлікту. До об'єктивних причин конфлікту належать:

- слабкість нормативно-правових процедур;
- обмеженість матеріальних і духовних благ;
- стереотипи відносин;
- зіткнення інтересів;
- спосіб життя громадян.

Суб'єктивні причини – виникають лише в процесі перетворення передконфліктної ситуації безпосередньо в конфлікт. Це пов'язано з тим, що на передконфліктній стадії кожен з учасників взаємодії має альтернативний вибір конфліктного або неконфліктного способу розв'язання розбіжностей. Вибір моделі поведінки сторонами повністю визначається індивідуальними емоційно-психологічними характеристиками особистості. До них відносимо інтелектуальні якості людини, її вольові та емоційні якості, темперамент (сангвініки, флегматики, холерики та меланхоліки) і рефлексію. Важливими є також такі соціальні якості, як справедливість, відповідальність, правосвідомість. Усі ці фактори формують особистісно-психологічні причини конфліктів. До особистісно-психологічних причин належать:

- неприйняття поведінки партнера;
- низька соціально-психологічна компетентність;
- низька психологічна стресостійкість;
- низький рівень емпатії;
- висока/низька вимогливість;
- холеричний тип темпераменту;
- акцентуація характеру.

Суб'єктивні та об'єктивні причини є вагомими чинниками для виникнення потенційного конфлікту, але ще раз варто зазначити, що реальним конфлікт стає лише за наявності необхідних та достатніх умов його виникнення. Варто звернути увагу на те, що, по-перше, конфлікт

завжди виникає на основі несумісних чи протилежно спрямованих мотивів та суджень. Саме вони є необхідними умовами виникнення конфліктів. По-друге, конфлікт завжди характеризується протидією чи протиборством, взаємними образами, утисками з боку учасників конфліктної взаємодії. Тому умови, що потрібні для розгортання конфлікту, будуть характеризуватися наявністю в його суб'єктів протилежно спрямованих мотивів і суджень, а також станом протидії чи протиборства між ними.

Динаміка конфлікту може розглядатися з точки зору протиріч, які лежать в основі такого конфлікту, особливостей відображення цих протиріч і способів їх реалізації. **Динаміка конфлікту:** початок, розвиток, завершення.

Передконфліктний період (латентний період) розпочинається з виникнення об'єктивної проблемної ситуації. Її основу складає потенційність самого конфлікту. Він не виникає на пустому місці, конфлікт визріває в міру концентрації протиріч. У латентний період сторони конфлікту ще не усвідомлюють наслідків майбутніх протиріч. Усе ще відсутній сам конфлікт та й не повністю усвідомлюється його загроза. У цей період накопичуються фактори і процеси, які провокують виникнення конфлікту. Така ситуація називається проблемною, оскільки усвідомлення протиріч та їх наслідків ще не наступило.

Існуючі неусвідомлені протиріччя призводять до латентного протиборства, протягом якого накопичуються фактори і процеси, які провокують виникнення конфлікту. Така ситуація виникає внаслідок дії об'єктивних причин. Тому цей етап характеризується тим, що ситуацію ще можна виправити, переконавши опонента та ров'язавши конфліктну ситуацію мирним шляхом. Конфліктна ситуація може бути ліквідована за умови усунення існуючих протиріч. За інших обставин може відбутися перехід до реального конфлікту.

Усвідомлення учасниками об'єктивної проблемної ситуації та причин потенційного конфлікту – прямий шлях до розгортання конфлікту. Потрібно зазначити, що таке усвідомлення може бути як адекватним, так і неадекватним. За адекватного (правильного) усвідомлення причин конфлікт не може бути остаточно усунутий, оскільки якщо реальні протиріччя не усуваються, з часом вони набувають ще більшої гостроти. Неадекватне усвідомлення дає спотворення об'єктивної ситуації. Причина криється в особливостях психіки учасників конфлікту або ж у великих соціальних відмінностях (різниця у цінностях, соціальних установах, ідеалах, інтересах тощо) між учасниками взаємодії. Неадекватне усвідомлення протиріч може стримувати і затягувати виникнення відкритого конфлікту або ж може провокувати виникнення явного

конфлікту. Особливістю такої стадії є те, що сторони аргументують свої інтереси і фіксують власні позиції.

Виникнення конфліктної ситуації пов'язане зі сприйманням цієї ситуації однією зі сторін як небезпечної та загрозової її інтересам. Переростання конфліктної ситуації у власне конфлікт виникає лише в тому разі, коли загроза сприймається як безпосередня і реальна. Саме така загроза є пусковим механізмом конфліктної поведінки. На стадії власне конфлікту, на відміну від латентного періоду, жодна зі сторін вже не йде на поступки. Характерною ознакою є наявність установки на протиборство, на реалізацію власних інтересів будь-яким способом. Відкритий період конфлікту також має свої етапи: інцидент, ескалація, збалансована протидія, завершення конфлікту.

Інцидент – це випадковість, яка провокує протидію сторін, веде до первинного зіткнення, це своєрідна спроба сил, де для вирішення проблеми на власну користь можуть використовуватися силові методи. Інцидент конфлікту потрібно відрізнити від приводу. Привід – це подія, яка слугує поштовхом, предметом початку конфліктних дій. Привід може виникати як випадково, так і провокуватися. Привід сам по собі не є конфліктом, у той час як інцидент є нічим іншим, як початком конфлікту. Незважаючи на те, що мав місце інцидент, зберігається можливість компромісного рішення як способу розв'язання конфлікту. Якщо цього не відбувається, то розпочинається ескалація (наростання) конфлікту. **Ескалація** – це період загострення всіх протиріч між його учасниками, що супроводжується використанням усіх можливостей для перемоги в протиборстві. Цей період характеризується надзвичайно сильною емоційною напругою, за якої сторони не хочуть чути одна одну, відповідно ймовірність розв'язання конфлікту на даному етапі є надзвичайно низькою. Сам конфлікт розвивається спонтанно та неконтрольовано.

До характерних ознак ескалації конфлікту також належать:

- 1) переважання примітивного відображення реальності, небажання вдаватися до аналізу проблеми;
- 2) зміна аргументів на конкретні претензії, поляризація інтересів та поглиблення протиріч;
- 3) створення реального чи вигаданого образу ворога на основі домінування негативних оцінок опонента. Цей метод використовується і на більш ранніх стадіях для впливу на думку оточуючих, для ідентифікації за принципом “хороший” – “поганий”. Такий підхід виправдовує та сприяє початку конфлікту;
- 4) демонстрація сили та загрози її застосування. Це спроба довести опонентові власну ресурсну перевагу з метою залякати та добитися його капітуляції. Однак інколи сторона отримує зворотний результат –

посилюється емоційна напруга, збільшується роздратування опонента. Такими діями цілком можливо викликати мобілізацію противника;

5) втрата первинного предмета розбіжності, переростання протиборства у більш глобальне, коли предмет, навколо якого розпочався конфлікт, та причини, що його викликали, втрачають своє значення;

6) використання насилля. Ця найвища стадія ескалації конфлікту характеризується тим, що насилля може використовуватися як у моральній, так і фізичній формі;

7) схильність конфлікту до розростання та поглиблення, залучення нових учасників.

Завершенням конфлікту є закінчення конфлікту в результаті як взаємного примирення, так і поступового затухання конфлікту чи переростання його в інший конфлікт. Це етап переходу від конфліктної протидії до пошуку спільного рішення проблеми і припинення конфлікту. Передумовами завершення конфлікту є:

1) явне ослаблення однієї чи обох сторін, вичерпання ними ресурсів до такої міри, яка робить подальшу боротьбу неможливою;

2) усвідомлення безперспективності подальшого протистояння;

3) визнання повної ресурсної переваги опонента;

4) поява в конфлікті третьої сторони, наміром якої є призупинення протиборства.

Основними формами завершення конфлікту є:

1) розв'язання конфлікту – це вид сумісної діяльності його учасників, спрямований на ліквідацію протидії і вирішення тієї проблеми, яка зумовила виникнення конфлікту;

2) усунення конфлікту – це вплив на конфлікт з метою усунення його основних елементів: усунення одного з противників, локалізація та ізоляція опонентів один від одного; усунення об'єкта, що викликав конфлікт;

3) переростання в інший конфлікт – свідчить про те, що виникли нові, більш значимі протиріччя та змінився об'єкт конфлікту;

4) загасання конфлікту – це тимчасове призупинення протиборства сторін за збереження основних ознак конфлікту, а саме протиріччя та напруги між опонентами, тобто сам конфлікт стає латентним.

Зверніть увагу на те, що поняття “завершення” та “розв'язання” не є тотожними. Останнє є лише формою завершення конфлікту і обов'язково передбачає конструктивне вирішення проблеми.

Основні способи завершення конфлікту:

1) усунення (знищення) опонента протидії;

2) усунення (знищення) об'єкта конфлікту;

3) призупинення конфлікту зі збереженням можливостей його продовжити;

4) залучення до участі в конфлікті третьої сили, здатної примусити конфліктуючі сторони завершити його;

5) звернення суб'єктів конфлікту до арбітрів і завершення його за посередництва третейського судді;

6) проведення переговорів.

Постконфліктний період – період, який характеризується частковою нормалізацією відносин між опонентами. Частковість зумовлюється тим, що негативні емоції, які мали місце в конфлікті, ще не зникли, але відбувається переосмислення, коригування своєї позиції та намірів. Водночас цей період характеризується підбиттям підсумків, дається оцінка результатам і наслідкам конфлікту.

Прикладний аспект динаміки конфлікту пов'язаний із процесом його управління. **Управління конфліктом** – це цілеспрямована діяльність, скерована на запобігання (профілактику), урегулювання та розв'язання конфлікту. В основі управління перебуває вплив, спрямований на ліквідацію причин виникнення конфлікту чи на виправлення моделі поведінки конфліктуючих сторін. Управління конфліктом включає такі види діяльності:

- прогнозування конфлікту;
- запобігання конфлікту;
- стимулювання конфлікту (за необхідності);
- регулювання конфлікту;
- розв'язання конфлікту;
- оцінка наслідків конфлікту.

Варто відмітити, що регулювання являє собою найраціональнішу форму впливу на конфлікт. Але при цьому потрібно розрізняти поняття “регулювання” та “розв'язання”, яке є процесом ліквідації основи конфлікту: його предмета і причин. На відміну від розв'язання, суть регулювання полягає в ідентифікації окремих елементів конфлікту, які підлягають управлінському впливу. У такому контексті регулювання являє собою процес перенесення конфлікту в більш прийнятні умови, що дає змогу використати стандартні схеми конфліктної взаємодії для максимального зближення позицій протидіючих сторін, а також запобігти поглибленню конфлікту, утримуючи його на прийнятному рівні.

Таким чином, регулювання спрямовано передусім на пом'якшення чи послаблення конфлікту, перенесення його на якісно новий рівень відносин. Тому проблема регулювання конфлікту полягає в можливому обмеженні його впливу на всю систему соціальних взаємодій. Регулювання дає змогу контролювати розвиток конфлікту і з достатньою вірогідністю визначати його можливі наслідки. Елемент регулювання в тій чи іншій формі притаманний будь-якому конфлікту і, як правило, включає такі етапи:

- ідентифікація конфлікту – це початкова дія, спрямована на з'ясування його суті і визнання його реальності. При цьому фіксація конфлікту як акт дії є завжди ускладненою, оскільки протидіючі сторони можуть або ж маскувати свої конфліктні дії, або ж повністю заперечувати існування конфліктної ситуації. Тому визнання конфлікту є першим кроком до його регулювання;

- зняття напруги та інтенсивності конфліктного протистояння – така дія дає змогу максимально задіяти елементи управління. На цьому етапі можуть використовуватися різні технології: інформаційно-комунікативні, соціально-психологічні, організаційні.

Управління конфліктами повинно базуватися на таких принципах:

- принцип компетентності, який передбачає, що втручатися у природний перебіг розвитку конфлікту повинні лише люди, які мають відповідні знання в цій сфері і компетентні здійснювати дії щодо розв'язання конфлікту;

- принцип співробітництва та компромісу, який припускає, що опоненти стоять на позиції захисту власних інтересів, але при цьому вони використовують конструктивні стратегії – співробітництво та компроміс.

Управління конфліктом передбачає ліквідацію причин його виникнення чи справляння впливу на зміну моделі поведінки конфліктуючих сторін. У таблиці 8.1 визначено типову поведінку протидіючих сторін на кожному з етапів конфлікту та дано рекомендації щодо обрання конструктивної поведінки в конфлікті.

Таблиця 8.1

Управління конфліктом

Етап конфлікту	Особливості поведінки протидіючих сторін	Зміст управління	Рекомендовані конструктивні дії в конфліктній взаємодії
1	2	3	4
Виникнення та розвиток конфліктної ситуації	<ul style="list-style-type: none"> ♦ оцінка власних ресурсів визначення балансу сил ♦ консолідація сил протиборчих сторін ♦ формування стратегій ♦ вибір способу впливу на суперника 	<p>Попередження Запобігання конфлікту</p>	<p>не перетворюйте партнера по взаємодії у суперника:</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ проявіть увагу та налагоджуйте зворотний зв'язок з партнером ♦ обговоріть міжособистісні відносини та інформуйте про свої почуття партнера ♦ демонструйте повагу та проявляйте терпимість ♦ відволікайте увагу при підвищеній емоційності ♦ зменшуйте соціальну дистанцію з партнером ♦ звертайтеся за порадою до партнера ♦ пропонуйте допомогу партнеру

Закінчення табл. 8.1

1	2	3	4
Початок та розвиток відкритої конфліктної взаємодії	<ul style="list-style-type: none"> ◆ намагання змінити поведінку суперника ◆ рефлексивне управління (маскування своїх дій, введення в оману суперника, маніпулювання інформацією з метою впливу на суперника, нав'язування супернику не вигідних йому дій, інтриги, провокації) 	Урегулювання	<ul style="list-style-type: none"> ◆ чітко сформулюйте та розтлумачте свої вимоги супернику ◆ сприяйте визначенню та конкретизації прав і обов'язків опонентів ◆ використовуйте координуючі механізми ◆ установіть загальні цілі ◆ декларуйте загальні цінності ◆ формулювання цілей спільної діяльності ◆ інформуйте всіх про політику, стратегії та перспективи спільної діяльності
Розв'язання конфлікту	<ul style="list-style-type: none"> ◆ суперник іде на поступки ◆ суперник змінює цілі своєї поведінки в конфлікті ◆ залучення, втручання третьої сторони ◆ повне усунення суперника 	Розв'язання	<ul style="list-style-type: none"> ◆ визначте основну проблему ◆ визначте приховані та явні причини конфлікту ◆ пам'ятайте, що в конфлікті позиція сторони – це те, про що вона заявляє, на чому наполягає, а інтереси – це те, що спонукало її прийняти таке рішення. Вирішення проблем потрібно шукати в інтересах, а не в позиціях ◆ ведіть пошук можливих шляхів вирішення конфлікту ◆ сприяйте пошуку спільного рішення щодо виходу з конфлікту ◆ справедливо та неупереджено ставтеся до ініціатора конфлікту ◆ контролюйте власний та враховуйте емоційний стан суперника ◆ зверніться до посередника для врегулювання ◆ реалізуйте спільно намічений спосіб вирішення конфлікту ◆ оцінюйте ефективність зусиль, зроблених для вирішення конфлікту та за потребою коригуйте дії

Розглядаючи проблему розв'язання конфліктів, варто відмітити, що воно можливе на різних стадіях конфлікту. Але необхідними його передумовами є достатня зрілість конфлікту; наявність у суб'єктів конфлікту потреби у його розв'язанні; наявність необхідних засобів та ресурсів для його розв'язання.

Також слід звернути увагу на те, що розв'язання конфлікту може бути або повним, тоді конфлікт припиняється внаслідок усунення його причин та предмета, або частковим – не всі причини конфлікту викорінюються, відбувається лише тимчасове послаблення конфлікту, але за будь-яких сприятливих обставин він може розгорітися знову.

Розв'язуючи конфлікти, варто пам'ятати, що найбільш важливими, але водночас і складними, є кроки з подолання таких бар'єрів, як агресія, страх, недовіра. Саме це надасть конструктиву конфліктній взаємодії та стане запорукою того, що буде обране ефективне рішення для вирішення конфлікту. Для будь-якої взаємодії, у тому числі конфлікту, важливим є прояв толерантності учасників. Толерантність – це готовність до прийняття інших логік і поглядів, право на відмінність, несхожість, інакшість. Це означає, що кожен може дотримуватись своїх переконань і визнає таке саме право за іншими. Це також означає, що погляди однієї людини не можуть бути нав'язані іншим.

Управління конфліктом зумовлює вибір стратегій його урегулювання та розв'язання, що зумовлює обрання того чи іншого стилю поведінки протиборчою стороною. Цей вибір залежить від цілей, які переслідуються, засобів їх досягнення, а також від очікуваного результату. У таблиці 8.2 описано основні стилі, що обирають учасники конфлікту, та обгрунтовано доцільність їх вибору.

Таблиця 8.2

Міжособистісні стилі поведінки в конфліктній взаємодії

Назва стилю	Особливості стилю	Доцільність вибору стилю
1	2	3
Ухилення (програш–програш)	Стиль характерний для поведінки учасників міжособистісного конфлікту, що виникає з причин суб'єктивного, емоційного порядку, а також має місце в конфліктних взаємодіях, де є мінімальні претензії до суперника. Учасники використовують такі техніки, як: мовчання, демонстративний відхід, розрив відносин, перехід на офіційний тон. Обрання цього стилю сприяє приверненню уваги оточуючих до конфлікту, проте не дає можливості управляти ситуацією, може ускладнювати проблему та підвищує ризики негативної реакції у відповідь	<ul style="list-style-type: none"> ◆ проблема, що викликала зіткнення, не є істотною для його учасників ◆ предмет розбіжності дріб'язковий та не заслуговує витрат часу і сил ◆ є можливість досягти цілей іншим, неконфліктним шляхом ◆ є потреба уникати ускладнень у взаєминах ◆ наявність балансу сил, зіткнення відбувається між рівними або близькими за силою (рангом, статусом) суб'єктами ◆ є відчуття своєї власної неправоти ◆ є суттєвий дисбаланс сил на користь опонента ◆ є потреба у відтермінуванні гострого зіткнення з метою виграшу часу, накопичення ресурсів, формування підтримки ◆ наявність конфліктного за психотипом суперника

Продовження табл. 8.2

1	2	3
<p style="text-align: center;">Пристосування (програш–виграш)</p>	<p>Стиль найбільш доречний у конфліктах організаційного характеру, зокрема, по ієрархічній вертикалі (між підлеглим та начальником). Стратегія для конфліктних взаємодій, де перевага віддається не боротьбі за предмет конфлікту, а збереженню міжособистісних відносин, добрих взаємин, партнерських зв'язків. Також цей стиль прийнятний у ситуаціях, де є змагальна взаємодія опонентів, а не жорстка конкуренція, та відсутнє бажання завдати збитків іншій стороні. Обрання стилю може забезпечити стихійне саморозв'язання конфлікту, спинити його загострення, але при цьому не дає змоги вирішити головні спірні питання. Стиль не використовується за наявності сильної емоційної напруги, коли опоненти втратили доброзичливе ставлення один до одного. Також не використовується в умовах, коли інтереси та цілі суперників не піддаються узгодженню</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ учасник конфлікту не переймається проблемою, що виникла, та не розцінює її як досить суттєву для себе ◆ учасник конфлікту бере до уваги інтереси іншої сторони за умов: <ul style="list-style-type: none"> – дисбалансу позицій – пристосовуючись до більш сильної сторони; – балансу сил – взаємно пристосовуючись, обопільно з опонентом, демонструючи поступки та зговірливість ◆ створюється “безвихідна ситуація”, яка вимагає ослаблення емоційної напруги, принесення якоїсь жертви заради збереження миру у відносинах, але при цьому немає необхідності поступатися своїми моральними принципами присутнє розуміння, що, йдучи на поступки, сторони більше виграють, ніж втрачають
<p style="text-align: center;">Конфронтація (виграш–програш)</p>	<p>Цей стиль – це “стратегія боротьби” для конфліктних взаємодій, де предмет конфлікту є ціннісним для однієї зі сторін, яка до того ж володіє достатніми ресурсами для швидкого вирішення проблеми. Стратегія передбачає активне використання сили закону, влади, зв'язків, авторитету. Стиль передбачає, що учасник діє рішуче (навіть агресивно) на захист своїх інтересів, прирікаючи опонента на програш. Він наполягає на тому, що позиція суперника помилкова, висуває ультимативні вимоги, вдається до інтриг та маніпулювань. Стиль застосовується при намірах одностороннього контролю за ситуацією та бажанні здобути повну перемогу</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ є потреба захисту інтересів справи від посягань зі сторони конфліктного суперника ◆ є загроза існуванню соціальної системи (організації, колективу) ◆ конфліктуюча сторона має можливість зайняти вигідну, безпрограшну позицію та наполягти на прийнятті запропонованого нею рішення ◆ учасник конфлікту впевнений, що запропонований ним варіант вирішення проблеми є найкращим у цій ситуації ◆ учасник конфлікту позбавлений іншого вибору, при цьому ризик втрат – мінімальний

Закінчення табл. 8.2

1	2	3
Співробітництво (виграш–виграш)	<p>Стиль відображає наміри протидіючих сторін спільними зусиллями розв'язати конфлікт. Стиль визначає направленість дій як на забезпечення власних інтересів, так і інтересів суперника. Конфліктуючі сторони обирають стиль поведінки партнерів, демонструють довіру один до одного, рахуються з потребами опонента. Стиль не використовується, коли предмет конфлікту є особливо ціннісним для одного з учасників. Проте його використання можливе як маневр протидіючих сторін, за наявності складного предмета конфлікту та наявності тенденції до формування сприятливих умов для розв'язання конфлікту. Це найбільш складний стиль, який може допускати ситуативне використання інших стратегій, таких як боротьба, ухилення, поступки, компроміс</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ є наявним баланс сил і при цьому визнається цінність міжособистісних відносин ◆ предмет конфлікту видається важливим для обох конфліктуючих сторін, кожна з яких не має наміру ухилитися від її спільного рішення ◆ суперники мають приблизно рівний ранг або дисбаланс позицій не є для них принциповим ◆ суперники виявляють бажання на добровільній та рівноправній основі обговорити спірні питання та на цій основі досягти згоди щодо взаємовигідного вирішення конфлікту
Компроміс (виграш/програш–програш/ виграш)	<p>Компроміс не є способом розв'язання проблеми. Взаємна поступка найчастіше робиться у процесі пошуку взаємоприйнятного рішення. До компромісу звертаються в ситуаціях, коли суперники добре обізнані про причини конфлікту та його розвиток, щоб максимально об'єктивно оцінювати ситуацію. Стратегія часто використовується тоді, коли протидіючі сторони переслідують взаємовиключні цілі та інтереси, але при цьому наділені однаковою владою</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ протидіючі сторони усвідомлюють необхідність “змиритися” з існуючими станом справ і розстановкою сил ◆ є потреба в досягненні домовленостей, щоб: виграти час і зберегти сили; уникнути зайвих втрат та розриву відносин ◆ є необхідність відкоригувати свої цілі відповідно до змін, що сталися ◆ учасники згодні задовольнитися тимчасовим, але на даний момент прийнятним варіантом вирішення проблеми ◆ усі інші стилі поведінки в цьому конфлікті не приносять ефекту

Найефективнішим є стиль співробітництва, який дає змогу вийти з конфлікту з найменшими втратами для обох сторін. Загальним недоліком стилів ухилення, пристосування та компромісу є те, що їх використання може лише на певний час згладити конфлікт, перевести його в приховану форму, оскільки за такої поведінки не усуваються причини конфлікту.

Глава 8.2. Організаційні та управлінські конфлікти

Організаційний конфлікт найчастіше проявляється у формі відкритих зіткнень несумісних інтересів співробітників організації. Як правило, організаційному конфлікту передують формування стану емоційної та психологічної напруги в майбутніх учасників конфліктної взаємодії. Така напруга є наслідком серйозних порушень принципів справедливості (на думку співробітників) і означає готовність людей до відновлення ситуації, у тому числі на умовах участі в конфлікті як однієї з протидіючих сторін.

В організації основними ознаками прояву соціальної напруги стає відмова від співробітництва, відкритий чи прихований саботаж деяких розпоряджень керівництва, що обов'язково своїм наслідком має зниження продуктивності праці.

Існують дві групи факторів, які сприяють виникненню стану соціальної напруги в організації:

Внутрішні фактори:

- відмова керівництва організації виконувати дані раніше обіцянки без пояснення мотивів такої поведінки;
- порушення графіка роботи виробництва; зрив плану поставок; неможливість для співробітників отримувати високу зарплату;
- відсутність реальної турботи керівників про покращення умов праці та відпочинку підлеглих;
- ініціювання процесів організаційних змін і впровадження інновацій без урахування інтересів та потреб більшої частини персоналу організації;
- наявність конфронтації між управлінцями та підлеглими, яка викликана непропорційним розподілом матеріальних благ та премій;
- провокаційна діяльність неформальних організаційних лідерів.

Зовнішні фактори:

- загальна нестабільна економічна та соціальна ситуація в країні; гостра політична боротьба;
- брак продуктів харчування та товарів першої необхідності;
- відміна чи зменшення соціальних пільг певним соціальним категоріям;
- значне послаблення правового та соціального захисту працівників організації.

Розвиток більшості організаційних конфліктів виражається у посиленні конфронтації приватних і загальних інтересів учасників конфлікту. Співробітники, які мають різні статуси і займають різні позиції в організаційній ієрархії, можуть усвідомлювати чи не усвідомлювати

наявність власних інтересів і їх протиріччя з інтересами колег чи загальноорганізаційними цілями. При цьому слід звернути увагу на те, що джерелом організаційних конфліктів стають лише усвідомлені інтереси, реалізація яких супроводжується активними діями осіб.

Організаційний конфлікт – це проблема ситуація, яка виникає в процесі ділових відносин в організації та характеризується активною протидією зі сторони щонайменше одного з учасників взаємодії. Такі конфлікти виникають на основі конфліктної ситуації, яка формується поступово та задовго до існування відкритих конфліктних дій. Досить часто організаційні конфлікти зумовлюються внутрішніми причинами, такими як: відсутність співробітництва, авторитарна особистість, конкурентна боротьба.

В організаціях найчастіше відбуваються внутрішні конфлікти та конфлікти із зовнішнім середовищем. Перші розвиваються в середині самої організації та розв'язуються за допомогою використання таких інструментів, як нормативи і домовленості, легітимізовані всіма зацікавленими сторонами. Найгостріші конфлікти виникають у малих групах (підрозділах, відділах), діяльність яких безпосередньо пов'язана зі створенням матеріальних цінностей.

Організаційні конфлікти виникають унаслідок значних розходжень інтересів, норм поведінки, ціннісних орієнтацій членів організації. Ці розбіжності часто зумовлені незбігом формальних організаційних засад і реальної поведінки індивідів, який може відбуватися в таких ситуаціях:

- підлеглий повністю ігнорує основні організаційні вимоги тоді, коли його поведінка вступає в протиріччя з основними організаційними нормами (порушення трудової дисципліни, нехтування своїми безпосередніми обов'язками);
- наявними є протиріччя у вимогах, які пред'являються до виконання робочих завдань, чи ці вимоги мають далеко не конкретний характер та чітко не визначені (наприклад відсутність посадових інструкцій);
- виконання своїх функціональних обов'язків втягує співробітників у конфліктні ситуації (наприклад виконання контролюючих і ревізійних функцій; проведення внутрішнього аудиту чи атестації співробітників).

Людський фактор в організаційних конфліктах є, безумовно, домінуючим, але варто також відмітити, що не останню роль відіграють технічні та технологічні проблеми. Так, стан обладнання чи невідповідність сучасному рівню, наприклад, системи планування, також можуть провокувати конфлікти.

Ознаками конфліктів в організації є:

- закритість чи значне обмеження комунікаційних каналів. Відповідно відчувається брак інформації або ж існуюча інформація вводить в оману. Як наслідок, збільшується нещирість, використовуються погрози і тиск;

- прояв розбіжностей інтересів, думок та цінностей. Те, що роз'єднує, стає більш масштабне, ніж те, що об'єднує;

- поглиблення недовіри. Наростає прихована чи відкрита ворожість. Зменшується готовність допомогти опоненту порадою, але збільшується готовність дискредитувати, скомпрометувати його;

- втрата співробітництва у виконанні спільних завдань. Кожен з учасників конфліктної взаємодії намагається виконувати поставлені завдання незалежно без сторонньої допомоги, остерігається бути умисно використаним в цій ситуації.

Виділяють такі види організаційних конфліктів:

1) внутрішньоорганізаційний конфлікт:

- міжіндивідуальний – конфлікт, зумовлений розбіжностями у цілях членів організації (протиріччя, породжені поєднанням авторитарних методів управління та проявом власної ініціативи, творчої активності співробітників);

- позиційний конфлікт (за А.Пригожиним) – це вид контрольованого напруження, пов'язаного з протиставленням паралельних цілей на одній горизонталі. Такий конфлікт є продуктивним, якщо він не наповнюється додатковим психологічним змістом, тобто не переростає в конфлікт міжособистісний. Позиційність не зводиться тільки до професійних обмежень або обмежень у підрозділах, вона набагато різноманітніша. Поряд із позиційним конфліктом, що має перманентний характер, позиційність може виникати й ситуативно внаслідок загострення протиріч між соціально-психологічними групами (вікові, кланові тощо);

- внутрішньогруповий – конфлікт, який став результатом гострої суперечки між членами однієї групи (підрозділу, відділу) чи управліннями одного рівня, викликаний підвищеними особистими амбіціями та інтересами кар'єрного зростання;

- міжгруповий – це конфлікт, наприклад, між засновниками підприємства та групами акціонерів, які дотримуються протилежних цілей. Такий конфлікт набуває особливої гостроти, якщо акціонерами виступають владні структури чи коли відбувається примусове силове поглинання підприємства – рейдерство (силове захоплення підприємства шляхом скупівлі пакетів акцій);

2) зовнішньоорганізаційний конфлікт – конфлікт, зумовлений погіршенням відносин із конкурентами, постачальниками, клієнтами

компанії, а також різними владними структурами та лідерами галузевих профспілкових організацій.

Організаційні конфлікти також можна розглядати відповідно до ієрархічної структури самої організації. У цьому контексті окреслюються такі види конфліктів:

- *міжрівневий* – конфлікт, у якому суб'єктами виступають, з одного боку, групи нижчого організаційного рівня, а з другого – адміністративно-управлінський апарат;
- *вертикальний* – конфлікт, у якому суб'єктами виступають, з одного боку, керівник, а з другого – підлегли;
- *горизонтальний* – конфлікт, у якому суб'єктами виступають співробітники підрозділу чи менеджери одного рівня.

За предметом протидії організаційні конфлікти поділяють на:

- *конфлікт установок* (наприклад співробітник орієнтується на вільний час і прагне йти додому раніше, а керівник орієнтується на кар'єру і прагне виділитися хорошими результатами роботи своєї групи, для цього вимагає від підлеглих понаднормової роботи);
- *конфлікт переконань* – зумовлений розбіжностями в інформації чи наявності альтернативної поведінки (наприклад за спільної загальної мети – успіх організації, різні структурні підрозділи можуть бачити ефективність досягнення по-різному, одні через збільшення кількості продукції та максимальне насичення ринку, інші – підвищення якості продукції);
- *конфлікт розподілу* – зумовлений недостатністю благ та необхідністю їх розподіляти.

Організаційні конфлікти можуть мати як негативні, так і позитивні наслідки. Більшість науковців схильні вважати, що конструктивні конфлікти в організації є джерелом нових проектів; сприяють впровадженню інновацій; модернізують організаційний і виробничий процес; підвищують якість процесу прийняття рішень, які є доленосними для організації; сприяють мобілізації групи тощо. Разом з тим зберігається достатньо висока ймовірність негативних наслідків, серед яких: погіршення процесів міжособистісної взаємодії; зниження продуктивності праці; руйнування комунікаційних каналів; посилення конфронтації тощо. До **загальних функцій конфліктів в організації** відносять (за І.Ворожейкіним):

1) *інтеграція персоналу*. Конфлікт може сприяти узгодженню колективних та індивідуальних інтересів, інтеграції формальних та неформальних груп. Водночас може послаблювати організаційну єдність колективу, порушувати баланс інтересів;

2) *активізація соціальних зв'язків*. Конфлікт може надавати колективній взаємодії більшої динамічності та мобільності. Водночас

може породжувати неузгодженість дій людей, послаблювати їх взаємну зацікавленість у досягненні спільних цілей;

3) *сигналізація про джерело соціальної напруги*. Конфлікт виявляє приховані проблеми і сприяє їх вирішенню. Але також він може викликати різке незадоволення діями адміністрації;

4) *креативна функція*. Конфлікт може підвищувати мотивацію та стимулювати творчий підхід у вирішенні завдань, сприяти підвищенню кваліфікації. Водночас може створювати додаткові перешкоди трудовій активності;

5) *трансформування ділової активності*. Конфлікт може сприяти формуванню здорового соціально-психологічного клімату; шанобливого ставлення до праці та ділового підприємництва. Водночас може, навпаки, погіршувати морально-психологічну атмосферу, ускладнювати процес відновлення ділових відносин і партнерського співробітництва;

6) *інформування про організацію та її персонал*. Конфлікт може підвищувати рівень обізнаності робітників про стан справ в організації. Але також можуть бути зворотні наслідки – посилення недружньої поведінки, ухилення від співробітництва;

7) *профілактика протиборства*. Конфлікт може: сприяти урегулюванню розбіжностей на взаємовигідній основі, послаблювати конфронтацію в соціально-трудовах відносинах або породжувати нагнітання напруги, ухилення від примирних процедур.

Для зменшення деструктивних наслідків організаційних конфліктів важливими є профілактика та запобігання конфліктам, саме ці заходи роблять негатив мінімальним та забезпечують гармонізацію стосунків в організації. Потенційні дисфункціональні конфлікти потребують постійної уваги адміністрації організації. Особлива роль тут відводиться діяльності служб управління персоналом, підрозділів, які відповідають за формування систем і організаційних структур управління, розробку мотиваційної політики, а також методів організації праці. До **методів профілактики конфліктів** відносимо:

- узгодження цілей між адміністрацією та персоналом організації. Співробітники організації не лише ставлять перед собою завдання, а й очікують від адміністрації підтримки щодо їх реалізації. У свою чергу, адміністрація ставить перед персоналом свої цілі, спрямовані на досягнення цілей організації;

- кореляцію функцій персоналу (монетарна; самореалізація; соціальна) та адміністрації (використання персоналу; підвищення ефективності праці);

- установа балансу прав і обов'язків під час виконання службових обов'язків. Відповідальність співробітника передбачає ретельне

виконання службових обов'язків. Отже, завданням керівника є забезпечити збалансованість прав і відповідальності кожного співробітника зокрема та структурного підрозділу в цілому. Досягається це шляхом контролю за розробкою регламентних документів та через аналіз роботи виконавців;

- визначення видів зв'язку в організаційних структурі управління. Прикладами є: лінійний зв'язок (безпосередній зв'язок “керівник-підлеглий”); функціональний зв'язок (реалізація методичного, консультативного, інструктивного керівництва); зв'язок співвиконавства (спільне виконання робіт; участь у прийнятті рішень); зв'язок обслуговування (виконання допоміжних робіт із забезпечення виробничого процесу);

- дотримання правил формування і функціонування тимчасових підрозділів (груп із виконання комплексних програм і проектів, які не складають матричну структуру управління; тимчасових креативних команд тощо). Такий підхід значно посилює мотиваційну складову, але водночас потребує безумовного дотримання певних правил. Для тимчасових підрозділів необхідно чітко формулювати цілі та завдання, встановлювати графіки виконання завдань, а також періодично змінювати склад робочої групи.

У разі виникнення для зменшення негативних наслідків організаційних конфліктів необхідним є **процес регулювання**, який повинен включати такі види діяльності:

- визнання реальності конфлікту та первинна оцінка конфліктної ситуації;
- аналіз конфлікту з метою виявлення причин конфлікту (з'ясування суті протиріччя, встановлення джерела конфлікту);
- виявлення найгостріших елементів конфлікту та розробка системи заходів щодо їх локалізації;
- виявлення основних інтересів та потреб конфліктуючих сторін і знаходження спільних цілей;
- пошук шляхів розв'язання конфлікту.

Німецький дослідник організаційних конфліктів В.Крюгер вважає управління конфліктами безпосередньо управлінським завданням. На його думку, члени організації постійно мають справу з конфліктами, а потреба у їх розв'язанні тим вища, чим вища посада, яку обіймає співробітник.

Намагаючись урегулювати конфлікти, потрібно відштовхуватися від того, що його причини можуть бути як структурними, тобто викликаними зовнішніми обставинами, так і міжособистісними, які залежать від особистісних якостей учасників конфліктів. Тому у процесі розв'язання

конфліктних ситуацій потрібно використовувати як структурні, так і міжособистісні методи. Варто звернути увагу на те, що в сучасному менеджменті використовуються такі **структурні методи розв'язання конфліктів**:

- роз'яснення вимог до праці. Цей метод включає в себе явну та прозору систему інформування працівників про поставлені завдання, про вимоги до праці та поведінки всіх співробітників; про систему повноважень і відповідальності;
- використання координаційних та інтеграційних механізмів. Це використання відрегульованої ієрархічної системи, координаційних служб чи відділів;
- установлення загальноорганізаційних комплексних цілей і використання системи винагород. Формування таких цілей дає змогу направити зусилля всіх співробітників на досягнення загальної цілі.

В організаціях використовують два способи розв'язання конфліктів: авторитарний та демократичний (партнерський). Для авторитарного типу вирішення конфліктів характерні такі методи, як: переконання та навіювання з допомогою використання власного авторитету або посади; узгодження непримиримих інтересів з метою підготовки переговорів; залучення до підтримки більш впливових сил. Демократичний тип вирішення конфліктів характеризується демонстрацією готовності до компромісу та конструктивної взаємодії.

Ціллю управління людськими ресурсами є позитивне використання динаміки конфлікту і структурування його таким чином, щоб негативні наслідки не проявлялись одночасно. Виходячи з комунікативного підходу варто відмітити існування певної залежності між типом управління та сприйняттям конфліктів. Авторитарні структури абсолютно негативно ставляться до конфліктів, але досить часто самі їх породжують. Агресивне сприйняття породжує і агресивну інтерпретацію. Л.Козер зазначав, що не конфлікт загрожує рівновазі системи, а жорстокість, яку застосовують для придушення різного роду напруги.

Як показує практика, найчастіше конфлікти стосуються: організаційних та адміністративних методів і правил; планування діяльності; контролю та оцінки продуктивності. Як зазначає Е.Регнет, до останнього часу вважалося, що конфлікти розподілу є домінуючими, але проведені наукові дослідження вказують на те, що сьогодні їх не можна розглядати як виняткові ситуації, більше того, потрібно сприймати як неминучі поточні ситуації.

Співвідношення сфери конфлікту та його причин доводить, що, наприклад, цілі адміністрації та персоналу організації можуть стати причинами конфліктів лише за умови їх повної несумісності. Керівники

підрозділів повинні реалізовувати цілі, які ставить перед організацією апарат управління. Водночас цілі організації, що висуває адміністрація, повинні не лише не суперечити, а й сприяти цілям персоналу. Керівники середньої ланки, які очолюють відповідні підрозділи, повинні узгоджувати цілі співробітників із цільовими завданнями підрозділів і організації в цілому, оскільки функціональна роль ланок організаційної структури є відображенням загальної системи організації. Тому необхідним є **застосування методів профілактики конфліктів**:

- організація трудового процесу таким чином, щоб співробітники якнайменше залежали один від одного. Відповідним чином має розподілятися поділ праці та відповідальності;
- максимальне обмеження самостійності членів організації;
- сприяння наданню інформації керівнику; формуванню зворотного зв'язку. У наш час інформаційних технологій потрібно також враховувати проблему співвідношення кількості існуючої інформації з її якістю;
- узгодження цілей між керівником та підлеглими. Цілі повинні бути однозначними і піддаватися реальному визначенню (наприклад вказати кількість чи описати якість);
- уведення системи заохочень, яка б урахувала виконання поставлених цілей, а не сприяла заохоченню результату досягнутого одним співробітником;
- впровадження методів відбору, оцінки, управління, за яких основним є критерій співробітництва;
- використання скарги як способу зняття внутрішньої напруги та роздратування;
- розвиток організаційної культури, яка будується на переконливому баченні місії організації;
- узгодження регулярних зустрічей зі співробітниками для виявлення проблем на ранній стадії;
- розвиток культури довіри та відкритості, яка дасть можливість вільно спілкуватися та обговорювати всі розбіжності.

Особливу сферу в контексті розгляду конфліктів являють собою вертикальні відносини в організації – між керівником та підлеглими. В житті організації керівник відіграє важливу роль, оскільки розподіляє виробничі завдання, контролює та оцінює результати, дає зворотний зв'язок і тим самим впливає на подальший розвиток. Сам процес управління розуміється як соціальна взаємодія між двома чи більше людьми; безпосередня чи побічна комунікація, яка включає значну частину робочого часу керівника.

Між керівником та підлеглим виділяють конфлікти з об'єктивних і суб'єктивних причин. До об'єктивних належать:

- субординаційний характер відносин. Ця причина зумовлена об'єктивними протиріччями між функціональними (офіційними, формальними) і особистісними (неофіційними, неформальними) відносинами керівника і підлеглого. Основне протиріччя в ланці “керівник–підлеглий” полягає в тому, що керівник визначає межі діяльності підлеглих, яким доводиться виконувати його розпорядження та вимоги. Об'єктивна необхідність ліквідації такого дисонансу та суб'єктивне сприйняття способів такої ліквідації може стати причиною формування конфліктної ситуації;

- високий рівень інтенсивності сумісної діяльності потенційних учасників конфліктної взаємодії;

- діяльність у системі “людина–людина” вже конфліктогенна за своєю природою, ще більш конфліктною є модель “керівник–підлеглий”, оскільки включає владні відносини, які базуються на принципах примусу та підкорення;

- детермінованість конфліктів “по вертикалі” змістом міжособистісних відносин, де виникають антипатії та неприязнь один до одного на основі несумісності цінностей, установок, норм, принципів;

- розбалансованість робочого місця. Під останнім розуміється сукупність функцій і засобів, достатніх для їх виконання. Функції відображаються в обов'язках і відповідальності за їх виконання, а засоби – в праві та владі. Збалансованість робочого місця означає, що його функції мають бути забезпечені засобами і не повинно бути засобів, не пов'язаних з якою-небудь функцією;

- неузгодженість комунікативних зв'язків між робочими місцями в організації;

- складність соціальної і професійної адаптації керівника до виконання функцій управління;

- недостатнє забезпечення реалізації управлінського рішення.

Потрібно також пам'ятати, що конфлікти найчастіше виникають там, де керівник і підлеглий є надзвичайно близькими за своїм соціальним статусом. Крім цього, підвищує потенційність конфліктної ситуації період інтенсифікації спільної діяльності керівника та підлеглого в період звітів, перевірок, атестацій тощо.

До суб'єктивних причин конфліктів відносять:

- управлінські (помилкові, необґрунтовані рішення; надмірний контроль з боку керівника; низький професійний рівень керівника; низький престиж праці керівників нижчої та середньої ланок тощо);

- особистісні (низька культура спілкування, грубість, наміри керівника утвердити свій авторитет будь-якою ціною, емоційна нестійкість тощо).

Безконфліктній взаємодії керівника з підлеглими сприяє дотримання таких умов, як:

- використання методів психологічного відбору спеціалістів при прийомі на роботу;
- стимулювання мотивації до добросовісної праці;
- організація трудової діяльності на принципах справедливості і гласності;
- використання різних психологічних прийомів для зняття соціально-психологічної напруги, наприклад організація сумісного корпоративного відпочинку;
- побудова процесу трудової взаємодії на основі співробітництва;
- урахування інтересів осіб, яких торкається управлінське рішення;
- своєчасне інформування співробітників про важливі для них проблеми;
- забезпечення відповідних умов для професійного та кар'єрного зростання співробітників;
- оптимізація робочого часу управлінців і виконавців.

Керівникові для забезпечення правильної ефективної організації своєї управлінської діяльності потрібно враховувати такі правила:

- ясність, чіткість і конкретність поставлених завдань;
- відповідність поставлених завдань об'єктивним можливостям співробітника;
- створення необхідних умов, надання необхідних засобів для виконання завдань;
- правове обґрунтування вимог, наказів і розпоряджень;
- поточний контроль діяльності;
- відмова від однозначності в оцінці результатів діяльності підлеглого;
- побудова оцінки результатів діяльності на основі порівняння зі станом справ на початку роботи і зіставлення результатів інших співробітників;
- критика повинна слідувати за похвалою, але не навпаки;
- критика повинна мати не особистісний характер, а стосуватися конкретного вчинку;
- критична оцінка діяльності підлеглого повинна бути адресована конкретно йому, а не всій робочій групі;
- відмова від жорстких категоричних форм критики;
- вміння визнати свої управлінські прорахунки, не перекладаючи відповідальності на інших;

- справедливість і чесність по відношенню до підлеглих;
- визнання прав та свободи підлеглих.

Безумовно, будь-який конфлікт є стресовою ситуацією. Для того щоб не провокувати конфліктні ситуації, або, в разі виникнення, не поглиблювати конфлікт, потрібно пам'ятати, що найбільш стресовими є ситуації: відсутності можливості при критиці керівника навести контраргументи; інтриги колег; особиста, необґрунтована критика керівника; бойкот; створення керівником відчуття невизначеності; нещирість співробітників; приховування керівником інформації.

Найчастіше стресові ситуації зумовлені: високим тиском термінів виконання; великою матеріальною відповідальністю; значними розходження між затвердженим і реальним стилем управління; відсутністю систематичного внутрішнього відбору керівників; наявністю великої кількості письмової інформації; відсутністю цілеспрямованого самовдосконалення керівника; неправильним підбором інструментів для оцінки продуктивності; відсутністю єдиного стилю управління; непередбаченими порушеннями трудового процесу.

Вивчаючи організаційні та управлінські конфлікти, особливу увагу потрібно звернути на такі методичні положення:

- будь-який організаційний конфлікт потребує якнайшвидшого розв'язання, для того щоб це не позначилося негативно на сумісній діяльності;
- безконфліктне існування організації призводить до застою;
- організаційні конфлікти виникають не спонтанно, а на основі конфліктної ситуації, яка формується задовго до виникнення самого конфлікту;
- більшість організаційних конфліктів зумовлена серйозними розходженнями інтересів, норм поведінки, ціннісних орієнтацій членів організації;
- найгостріші конфлікти виникають у підрозділах та відділах, діяльність яких безпосередньо пов'язана зі створенням матеріальних цінностей;
- управлінський механізм є невід'ємною частиною будь-якої організації, він має безпосереднє відношення до як до організаційних, так і до трудових та інноваційних конфліктів;
- ефективність управлінської системи зумовлює ефективність та швидкість розв'язання конфліктів;
- найбільш конфліктною в організації є ланка “безпосередній керівник–підлеглий”.

Глава 8.3. Конфлікти у прийнятті рішень та переговорні процеси

Розглядаючи конфлікти в процесах прийняття рішень, доцільно скористатися не соціологічним та психологічним розумінням конфлікту, а використати виробничо-економічне розуміння цього явища, коли йдеться про двох чи більше людей, які приймають рішення, але не можуть реалізувати оптимальну альтернативу, яка б одночасно задовольнила всіх заінтересованих сторін, залучених до прийняття рішення, що, у свою чергу, призводить до зіткнення інтересів та формування конфліктної ситуації або самого конфлікту.

Вироблення публічної політики як функції органів публічного управління – це процес постійного узгодження суспільних інтересів, у тому числі і протидіючих, різних груп інтересів, з метою виокремлення суспільно значимих інтересів та прийняття відповідних державних рішень. Інтереси, будь-то приватні чи суспільні, у взаємодії можуть перебувати в повному або частковому узгодженні, але й можуть бути в повному протиріччі. У цьому разі їх протиборство, як зазначає О.Бойков, реалізується в когнітивному конфлікті і може не пов'язуватися з порушенням відносин між групами інтересів. Таким чином, з одного боку, у процесі вироблення публічної політики можуть, і в ідеалі повинні, брати участь сторони, які не мають принципових взаємних особистісних та інших претензій. Однак, з другого боку, аналіз різноманітних конфліктів засвідчує, що хоч би які конкретні причини лежали в основі поведінки протидіючих сторін, в остаточному підсумку вони упираються в їх інтереси, які у разі конфлікту виявляються протилежними та несумісними.

Конфлікт інтересів у виробленні публічної політики передбачає конкретних учасників – заінтересованих сторін. Це групи інтересів, політичні партії та їх блоки, громадсько-політичні об'єднання, інші об'єднання громадян, які висловлюють свої соціальні інтереси безпосередньо чи опосередковано, беручи участь у формуванні програм публічної політики як на державному, так і на місцевому рівнях.

Предмет конфлікту формується у процесі вироблення програм публічної політики на основі прийняття відповідних рішень як на державному, так і на місцевому рівнях.

Управління конфліктом передбачає діяльність, спрямовану на недопущення, регулювання та примирення протидіючих інтересів шляхом ухвалення узгодженого рішення.

Профілактиці конфлікту між заінтересованими сторонами сприяє створення таких умов, які б забезпечили можливість групам

(потенційним учасникам конфліктів) задовольняти свої інтереси та вимоги через мобілізацію власних зусиль. Обов'язковими умовами недопущення конфліктів є:

- упорядкування правового статусу державних органів та інститутів політичної системи. Це завдання вирішується постійно, оскільки потреба пов'язана з необхідністю конкретизувати правомочності різних учасників публічної діяльності, коригувати та розвивати їх взаємозв'язок. Так, сьогодні назріла нагальна потреба в коригуванні відповідності правового статусу таких інститутів, як парламент, президент, уряд, місцеве самоврядування та виконуваних ними державних функцій. Спостерігаємо перевищення державними органами межі своєї компетенції, привласнення повноважень інших ланок або невикористання своєї власної правомочності. Публічні органи влади виступають однією з найбільш потужних заінтересованих сторін, і нерегульованість цього питання створює конфліктні ситуації. Те ж саме можна віднести на адресу правового оформлення інститутів громадянського суспільства;

- наявність легітимізованих каналів (тих, які підтримуються унормованим правом) доступу до прийняття владно-політичних рішень як способу розв'язання проблем, пов'язаних із необхідністю виражати ініціативу. Це є умовою забезпечення рівноправної конкуренції різних груп інтересів у їх прагненні бути не лише суб'єктами політичного процесу, а й безпосередньо акторами процесу прийняття рішень. Створення нових каналів особливо актуалізується, коли традиційні форми впливу на прийняття рішень, які базуються на механізмі представницьких інститутів, не забезпечують заінтересованим сторонам можливість впливати на вироблення публічної політики. Неможливо також ігнорувати технічну складову сучасних політико-управлінських процесів та можливості реалізовувати нові форми впливу на прийняття рішень (е-урядування, Інтернет);

- передбачення такого механізму взаємодії, який би, через різні форми узгоджувальних процедур, реалізував можливість узгодження позицій заінтересованих сторін;

- розробка законодавчої бази, яка б не лише регулювала, а й сприяла б недопущенню конфліктів у виробленні програм публічної політики, оскільки одним із найважливіших елементів публічної політики є виробництво політико-управлінських рішень. Нормативно-правова база забезпечує цілісність системи реалізації демократичних процедур;

- інституалізація рівноправного діалогу суспільства та державних органів влади у процесі прийняття публічно-владних рішень, визнання суб'єктами публічної політики спільних правил гри.

Урегулювання конфлікту в процесах прийняття рішень – це процес розгляду причин спірних відносин, предмета конфлікту. Основними принципами урегулювання конфліктів є принципи:

- законності та верховенства права;
- репрезентативності і правоможності заінтересованих сторін;
- незалежності та рівноправності сторін;
- конструктивності та взаємодії;
- соціальної відповідальності;
- взаємної поваги та пошуку компромісних рішень;
- обов'язковості розгляду пропозицій сторін;
- пріоритету узгоджувальних процедур;
- відкритості та гласності;
- обов'язковості дотримання досягнутих під час узгоджувальних процедур домовленостей;
- відповідальності за виконання прийнятих зобов'язань.

Розв'язання конфлікту між заінтересованими сторонами – це цілеспрямована дія суб'єктів відносин, за яких вони сумісними зусиллями прагнуть знайти взаємоприйнятний вихід із конфлікту.

Важливим механізмом, до якого можуть долучатись заінтересовані сторони та впливати на прийняття рішень, є створення погоджувальних комісій для врегулювання спірних питань.

Погоджувальні комісії готують проект рішення, що має за мету вирішення або запобігання конфлікту. Відомо, що конституційна практика більшості демократичних держав передбачає створення погоджувальних комісій, що діють у рамках законодавчого процесу. У разі виникнення конфлікту його вирішення повинне здійснюватися мирними, конструктивними шляхами на основі використання узгоджувальних процедур.

Найбільш ефективною формою добровільного співробітництва конфліктуючих сторін є створення спеціальних комісій, які можуть включати у свій склад не тільки представників сторін, а й посередників, фахівців. Погоджувальні комісії готують проект рішення, що має за мету розв'язання або запобігання конфлікту. Посередництво – спосіб вирішення суперечки, за якого третя сторона бере участь з метою узгодження взаємних претензій і занесення власних прийнятних для сторін пропозицій. Особливість процедури посередництва – неформальність і конфіденційність. Пропозиції посередника не є обов'язковими для сторін. Результати посередництва знаходять висвітлення у спільному комюніке, угоді або в джентльменській угоді.

Встановлення фактів – процедура, що застосовується в разі необхідності виявлення фактів, що лежать в основі суперечки, зокрема

фактів порушення угоди. У таких випадках звичайно створюється змішана комісія, що складається з рівної кількості представників сторін. В інших випадках у комісію включається третя сторона. Іноді ці функції здійснюються за окрему особу, зокрема посадовою особою організації. Процедура може включати слухання сторін, опитування свідків тощо. Результатом процедури є доповіді, що повідомляються сторонам.

Зазвичай примирення здійснюється погоджувальною комісією. Така комісія з'ясовує предмет спору, збирає необхідну інформацію і прагне підвести сторони до згоди. Про результати комісія інформує конфліктуючі сторони. Оскільки узгоджувальна комісія не обмежена жорсткими рамками права, тому вона володіє широкими можливостями для досягнення взаємоприйнятого врегулювання.

Консенсус (згода) являє собою прийнятне для конфліктуючих сторін рішення, у виробленні якого всі члени групи свідомо та раціонально беруть участь. Використання технології консенсусу означає досягнення загальної згоди сторін з приводу процедур розв'язання конфліктної ситуації. При цьому передбачається визначення:

- процедур та механізмів регулювання конкретної ситуації;
- загальних принципів функціонування політичної системи.

Консенсус має якісну (змістову) та кількісну (ступінь досягнення) сторони. У сучасних демократичних системах консенсус стає одним з основних методів досягнення згоди. Тому кількісна сторона є важливим критерієм розвитку системи. Авторитарні політичні системи не використовують метод консенсусу для розв'язання конфліктів. Особливу увагу варто приділити технології досягнення консенсусу, важливими елементами якої виступають:

- аналіз спектра суспільних інтересів та акторів, що їх виражають;
- визначення полів схожості та розбіжностей пріоритетних цілей і інтересів усіх заінтересованих сторін;
- обґрунтування позицій та пріоритетних цілей для досягнення згоди;
- забезпечення суспільної згоди по відношенню до чинних норм, процедур та механізмів регулювання сукупності протиріч, що склалися у суспільстві.

Технологія досягнення консенсусу є надзвичайно складною, оскільки передбачає необхідність управління протидіючими сторонами не лише з метою нейтралізації негативних наслідків конфлікту, а й для збільшення загальної вигоди для всіх учасників конфлікту. У процесі вибору шляхів досягнення згоди опираються на низку концепцій. Згідно з найбільш поширеною з них основним методом досягнення консенсусу є переговори, під час яких можна сформулювати найкращу альтернативу

розв'язання конфліктної ситуації чи конфлікту. Відповідно до інших підходів досягнення згоди з максимальним ефектом можливе лише на основі використання принципу “дистрибутивної справедливості”, який передбачає пропорційний розподіл поступок відповідно до тих витрат, які несуть актори в процесі розвитку конфліктної ситуації. Консенсус передбачає формування колективної думки сторін, що беруть у ньому участь, відносно якого-небудь явища суспільного життя.

Застосування технології консенсусу є доцільним, якщо:

- предмет конфлікту є достатньо складним та важливим для кожної із протидіючих сторін, що не дає змоги прийняти рішення;
- сторони готові вести пошук взаємоприйнятеного рішення на основі аналізу потреб та претензій один одного;
- мається достатній ресурс часу для пошуку та вибору прийнятних альтернатив, які задовольняють учасників;
- учасники зацікавлені в досягненні довготривалих згод один з одним та не можуть задовольнитися проміжними рішеннями.

Компроміс – це взаємні поступки обох сторін. Якщо це стосується лише однієї сторони, то йдеться вже не компроміс, а про поступку. Результат компромісу – ступінь задоволення чи незадоволення всіх сторін. У конфлікті принципів компроміс, як правило, неможливий.

Причини компромісів:

- переговори зайшли у глухий кут і компроміс є єдиним виходом із нього;
- краще домовитися до чого-небудь, ніж ні до чого не домовитися;
- перерва в конфлікті з метою накопичення ресурсів та подальшого продовження протидії;
- компроміс дає виграв у чомусь іншому;
- невеликий програш обійдеться дешевше виграшу.

Компроміс передбачає розв'язання спірної проблеми сумісними зусиллями сторін та в основному складається із взаємних поступок. Цей підхід є класичним методом простого розв'язання конфліктів на всіх рівнях, його технологія достатньо проста і, як правило, не розв'язує конфлікт шляхом усунення предмета спору, а лише відкладає його на певний час. Зазвичай ця технологія використовується в ситуаціях, коли проблема є очевидною, а ресурси та час, які потрібні для її вирішення, є недостатніми. Компроміс часто є результатом переговорів конфлікуючих сторін.

Існує два види компромісів:

- вимушені компроміси – нав'язуються однією стороною іншій. У такій ситуації протидіючі сили не на стороні тих, хто йде на компроміс;

- добровільні компроміси – укладаються обома сторонами на основі домовленостей з певних питань.

Як правило, на вимушених і добровільних компромісах будуються партійні блоки та коаліції.

Теоретичною основою компромісу є діалектичний принцип сумісності протилежних сторін як вирішення соціальних проблем і конфліктів. Соціальною спільністю конфліктної ситуації є певного виду інтереси, цінності, норми взаємодії. При добровільному компромісі застосовується спільність принципів і основних поглядів обох сторін конфлікту. За умови, коли компроміс має примусовий характер, він полягає у:

- взаємних поступках з деяких питань для збалансування цілей, інтересів обох сторін конфлікту;
- об'єднанні зусиль, за яких обидві сторони конфлікту вирішують питання.

У політиці розумність компромісів не узгоджується ні з принципом “жодних компромісів”, ні з протилежним твердженням – “будь-який компроміс”. Не може бути виправданий жоден компроміс, тільки якщо він є пріоритетним для можливості захищати свої інтереси чи права.

Технологія компромісів є складною і часто розглядається як система, в якій існує повторюваність позицій. Виокремлюються такі технології узгодження інтересів, як:

- консультації;
- діалог;
- дискусія;
- партнерство;
- співробітництво.

Їх загальні цінності проявляються у збігу поглядів з деяких питань, дають можливість розкрити питання, з яких сторони повинні йти на поступки. Угоди між сторонами розробляються як правила у грі та надалі використовуються для того щоб урегулювати конфлікт.

Переговори є невід'ємною частиною повсякденного життя, оскільки людина бере участь у переговорах набагато частіше, ніж сама це усвідомлює. При цьому на сучасному етапі соціально-економічного та політичного розвитку уміння вести переговори є однією з найважливіших умов, що визначають результативність роботи державних службовців, оскільки саме переговори є одним з ефективних механізмів урегулювання конфліктів. Останні повинні володіти не тільки необхідною управлінською кваліфікацією, спеціальною професійною підготовкою, а й необхідними загальними компетенціями, у тому числі – практичними навичками ведення переговорів. Це пов'язано з тим, що переговори про-

водяться в ситуаціях, коли реалізація ідей, досягнення поставлених цілей або вирішення проблем залежить від інших людей. Під час переговорів розподіляються завдання, права та обов'язки, ресурси та ризики, оцінюються доходи та видатки. Будь-які переговори є унікальними, і для кожної конкретної ситуації рішення повинно вироблятися окремо. Відповідно кожна людина, яка бере участь у переговорах, також повинна виробити індивідуальний підхід, який має враховувати різноманітні фактори, що впливають на хід переговорного процесу.

Переговори – це процес взаємодії двох чи більше сторін в умовах їхньої взаємозалежності для досягнення інтересів кожної.

Переговори мають досить складну та динамічну структуру, в їх основі перебуває змішана мотивація, відповідно, вони достатньо складні для пізнання. Разом з тим усвідомити їх сутність допомагають різноманітні класифікації.

Таблиця 8.3

Класифікація переговорів (за Р.Уолтоном)

Тип переговорів	Мета переговорів
дистрибутивні	орієнтовані на максимальне одержання власної вигоди кожною зі сторін
інтегративні	метою переговорів є досягнення взаємовигідних варіантів для сторін
позиційні	головною метою є створення гарних взаємин між сторонами
внутрішньоорганізаційні	спрямовані на вироблення консенсусу в команді

У концепціях переговорів, орієнтованих на співробітництво (У.Лінкольн, Р.Фішер), розрізняють переговори, орієнтовані: а) на інтереси; б) на проблематику; в) на принципи; г) на позиції.

Однак слід зазначити, що основною характеристикою переговорів є одночасність існування взаємозалежності та інтересів, які апріорі є конфліктними, що змушує учасників переговорів постійно балансувати між цими двома обставинами. Виходячи з цього реальні переговори містять у собі всі вищезазначені процеси та є, по суті, змішаними.

Оскільки переговори – це вид сумісної з партнером діяльності, спрямованої на вирішення проблеми, залежно від того, як кожна із сторін визначить свої наміри і наміри свого опонента, обирається той чи інший стиль ведення переговорів.

Жорсткий розглядається як суперництво між сторонами конфлікту. Використовуючи його, обидві сторони наполягають на власній правоті та неправильній позиції опонента, намагаються довести власну правоту, незважаючи на погляди та інтереси протилежної сторони. За такого

стилю, як правило, покращення взаєморозуміння не відбувається. Жорсткий стиль несе небезпеки, оскільки при вирішенні конфлікту сторони дотримуються лише власної позиції, що в результаті може призвести до програшу обох сторін і взаємовигідний вихід із конфлікту не буде знайдений. У жорсткому стилі переговори ведуться за умов, коли сторони не зацікавлені в налагодженні хороших відносин між собою, або тоді, коли сторона впевнена у власній перевазі над опонентом.

М'який розглядається як пристосування однієї сторони до опонента. Цей стиль передбачає те, що встановлення хороших стосунків між сторонами набагато вигідніше, ніж відстоювання власної правоти та, відповідно, продовження конфлікту. У цьому разі появляється поступка однієї сторони опоненту. У результаті сторона, яка обрала такий стиль ведення переговорів, у будь-якому випадку залишається у програмі. М'який стиль використовується у ситуаціях, коли:

- сторона має хороші стосунки з опонентом та не бажає їх руйнувати;
- сторона розуміє, що опонент правий;
- конфлікт не є настільки важливим для сторони і при цьому можна відмовитися від заявлених позицій;
- мало шансів на перемогу в розв'язанні конфлікту. Мета цього стилю полягає в тому, щоб зняти напругу у відносинах конфліктуючих сторін.

Основним засобом розв'язання проблеми цього стилю є поступки.

Торговий розглядається як стратегія пошуку компромісу. Використовуючи цей стиль, сторона домагається вигідного для себе розв'язання конфлікту, при цьому йде на мінімальні поступки опоненту тільки для того щоб той задовольнив основні вимоги сторони. За такого стилю переговорів сторона повинна йти на поступки партнера, але при цьому наполягати на задоволенні власних інтересів. Поступка в переговорах, які ведуться за стилем “торгів”, використовується для подолання спротиву опонента і досягнення вигідного для себе розв'язання ситуації. Відстоювання своїх інтересів перед опонентом проходить у жорсткому стилі, з одного боку, з другого – допускається поступка за певних обставин, як за м'якого стилю. Стиль використовується у ситуаціях, коли обидві сторони зацікавлені в сумісному вирішенні спірного питання, але не можуть цього досягти, не відступивши від попередніх позицій. Тому вони йдуть на компроміс, який більшою чи меншою мірою влаштовує конфліктуючі сторони.

Співробітницький розглядається як стратегія, яка дає можливість задовольнити як свої власні інтереси, так і інтереси опонента. Якщо в конфліктній ситуації вдається перевести розмову на співробітництво, це

значить, що обидві сторони зацікавлені в якнайшвидшому розв'язанні конфлікту. Стил дає змогу у короткий проміжок часу завершити конфлікт.

У цілому в теорії переговорів дослідники виділяють дві основні переговорні моделі, які розглянуті у табл. 8.4.

Таблиця 8.4

Переговорні моделі

Переговорна модель	Визначення	Характерні особливості
“Гра з нульовою сумою”	Переговорна модель, за якої переможець отримує все	Одна сторона виграє лише за рахунок програшу іншої сторони. Якщо Ви хочете отримати більше, хтось обов'язково повинен отримати менше. У результаті переговорів завжди є переможець та той, хто програв
“Гра з позитивною сумою”	Переговорна модель, за якої кожен учасник переговорів щось виграє	Переговори проходять у формі відкритої та конструктивної дискусії, яка дає змогу досліджувати можливий вплив прийнятих рішень на позиції учасників переговорів. Співробітництво подібного типу дає можливість домогтися додаткового економічного (політичного, управлінського) ефекту та створити ситуацію, у якій можуть виграти обидві сторони

Технологія проведення переговорів значною мірою залежить від проблеми та контексту. Разом з тим можна виділити кілька універсальних етапів переговорів, які розглянуті у табл. 8.5.

Таблиця 8.5

Етапи переговорів

№ п/п	Етап переговорів	Способи подачі позицій
1	2	3
1	Підготовка до переговорів	<ul style="list-style-type: none"> – визначення предмета переговорів; – збирання максимально можливої інформації про передбачувану іншу сторону переговорів; – аналіз позиції протилежної сторони і складання психологічного портрета партнера(ів); – наявність альтернативи переговорам (чи є можливість вирішити проблему самостійно або з іншим партнером); – визначення доцільності залучення експертів; – змістовий аналіз проблеми; – вирішення організаційних питань: де, коли і як проводити переговори; – самопідготовка: набуття впевненості в собі, вибір особистої лінії поведінки тощо

Закінчення табл. 8.5

1	2	3
2	Постановка цілей і завдань	<p>До переговорів варто підходити, маючи чіткі цілі та завдання. При цьому вони повинні бути максимальними, оскільки для досягнення конкретної мети найчастіше доводиться вимагати більше, ніж реально можна отримати.</p> <p>Бажано визначити головну мету, а також ті цілі та завдання, які можуть бути альтернативними або другорядними</p>
3	Стратегічна лінія та тактичні прийоми	<p>Стратегія, якої необхідно дотримуватися під час переговорів, визначає генеральну лінію (або політику). Головна мета стратегії – домогтися бажаних результатів. До стратегічних відносять питання визначення основних критеріїв переговорів, збирання інформації, аналіз проблеми, формулювання очікуваного результату. Таким чином, стратегія визначає кінцевий результат переговорів.</p> <p>У свою чергу, тактика переговорів визначає низку послідовних кроків на цьому шляху.</p> <p>Особливу увагу слід приділити значенню слів (висловлюванням), оскільки у переговорах практично кожне висловлювання має приховане значення, підтекст</p>
4	Проведення переговорів	<p>Виділяють кілька етапів процесу переговорів:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) початок переговорів: обмін думками, перші пропозиції; 2) дебати; 3) зона конкретних пропозицій. <p>Успіх переговорів багато в чому залежить від того, наскільки впевнено Ви себе почуваєте. Розпочинаючи переговори, необхідно пам'ятати, що Ви повинні бути приємними у спілкуванні, впевненими в собі та займати чітку позицію.</p> <p>На початковому етапі переговорів для уточнення нечітких моментів у позиції іншої сторони важливо ставити уточнюючі запитання</p>
5	Завершення переговорів	<p>Остаточне досягнення домовленостей з питань, які були предметом переговорів. Результат переговорів повинен бути закріплений документально. Письмовий варіант договору повинен відповідати таким вимогам:</p> <ul style="list-style-type: none"> – відображати суть переговорів; – бути лаконічним; – відображати факти; – бути гранично точним; – містити умови розірвання договору; – бути скріпленим підписами сторін. <p>Крім того, якщо це необхідно, слід підготувати основу для інших зустрічей</p>
6	Аналіз переговорів	<p>Після проведення переговорів необхідно їх проаналізувати, відповісти на такі запитання:</p> <ul style="list-style-type: none"> – які дії сприяли успіху (неуспіху) переговорів; – які виникли труднощі, і як вони були подолані; – що не було враховано при підготовці до переговорів і чому; – які несподіванки виникали під час проведення переговорів; – які принципи та тактику проведення переговорів можна використовувати у майбутньому

Для того щоб прийти до взаємовигідного рішення на переговорах, необхідно дотримуватися кількох принципів.

По-перше, чітко розділяти своє ставлення до людей і ставлення до справи (бути твердим щодо ділових принципів, але м'яким з людьми, вивчати угоду з точки зору опонентів, підготувати свої пропозиції відповідно до їхньої системи цінностей).

По-друге, концентруватися на загальних цінностях і інтересах, а не на позиціях сторін.

По-третє, якщо переговори зайшли у глухий кут, організувати мозковий штурм заради спільних цілей.

По-четверте, використовувати об'єктивні критерії для ухвалення рішення.

Глава 8.4. Гострі форми соціально-трудоових конфліктів

Перехід на засади ринкової економіки, наслідком якої є поява різних форм власності та господарювання, модернізація політико-економічної системи, не могли не мати своїми наслідками підвищення конфліктності у сфері трудових відносин. Спектр конфліктів у сфері соціально-трудоових відносин є достатньо широким:

- конфлікти з приводу оплати праці працівників (конфлікти, пов'язані з розміром оплати праці працівників виробничої та невиробничої сфер господарювання, конфлікти, пов'язані з масовими затримками розрахунків із працівниками за виконані обсяги робіт (послуг));

- конфлікти, що витікають із проблем зайнятості та у зв'язку із загрозою безробіття;

- конфлікти, пов'язані з роздержавленням та приватизацією (суб'єктами таких конфліктів можуть бути держава (міністерства, відомства, держкомітети, місцеві органи влади), трудові колективи організацій, окремі особи). Особливістю таких конфліктів є залучення до спірних відносин суб'єктів різного рівня соціального партнерства;

- конфлікти, пов'язані з приватизацією та співучастю робітників в управлінні організацією. Переростання соціально-трудоових конфліктів у соціально-політичні;

- конфлікти, пов'язані з проблемою визнання профспілкових організацій та їх органів як представницьких;

- конфлікти, пов'язані з проблемами проведення процедур банкрутства організації та дотримання гарантій для працівників, закріплених у колективному договорі;

- конфлікти, пов'язані з рейдерськими захопленнями.

Трудовий конфлікт – це протиборство в соціально-трудовій сфері між колективом працівників та роботодавцями за покращення умов і змісту трудової діяльності, за підвищення оплати праці тощо. Це особливий вид соціального конфлікту, де об'єктом виступають трудові відносини та умови їх забезпечення. Право на колективні трудові спори з використанням встановлених чинним законодавством засобів їх вирішення, враховуючи право на страйк, закріплено Конституцією України (ст. 44), Законом України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)” від 3 березня 1998 р. № 137/98-ВР.

Варто звернути увагу на те, що однакові за змістом індивідуальні трудові спори у сумі не складають колективний трудовий спір і розглядаються в порядку, встановленому для вирішення індивідуальних трудових спорів, а не відповідно до Закону України “Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)”. Коли один працівник – індивід – вважає, що його права порушені, чи добивається визнання за ним якогонебудь права (підвищення заробітної плати, приведення у відповідність умов праці тощо), йдеться про застосування до індивіда – конкретної особи, нормативних умов, установлених законом, колективним договором, підзаконними актами чи про виконання укладеного індивідуального трудового договору. Спори індивідуального характеру охоплюють усі конфлікти, що стосуються застосування установлених умов праці персонально до конкретного працівника (рис. 8.1).



Рис. 8.1. Предмет індивідуального спору та колективного трудового конфлікту

Предмет трудового спору (конфлікту) формується у процесі реалізації права на працю, на належні умови праці, на заробітну плату та соціальний захист. Як правило, розбіжності між сторонами соціально-трудових відносин мають місце у питаннях стосовно:

- встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту;

- укладення чи зміни колективного договору, угоди;
- виконання колективного договору, угоди або окремих їх положень;
- невиконання вимог законодавства про працю.

У разі виникнення індивідуального спору конкретна особа звертається до відповідного органу, в компетенції якого належить його вирішення, добивається вимагає чи подає позов про відновлення свого порушеного права, про відновлення чи визнання за ним того чи іншого індивідуального права, тобто мова йде про так звані правоустановчі позови. Колективні трудові спори відрізняються від індивідуальних саме тим, що можуть мати характер як позовних (конфлікти права), так і непозовних (конфлікт інтересів).

Основними формами соціально-трудова конфліктів є: критичні виступи, вимоги, протести окремих представників трудового колективу; масові звільнення за розпорядженням керівництва; саботаж (колективна відмова від виконання доручень керівництва); страйки.

У процесі примирних процедур, метою яких є розв'язання трудового спору, робітники можуть скористатися правом проводити зібрання, мітинги, демонстрації, пікетування.

Зібрання – являє собою перший акт висування вимог трудящих. Ці вимоги висуваються на зборах (конференції) більшістю голосів. Разом з тим обираються повноважні представники трудящих для участі в розв'язанні колективного трудового спору. Роботодавець не має права перешкоджати організації таких зібрань, крім того, ще й зобов'язаний надати приміщення для їх проведення. Сформульовані вимоги викладаються в письмовій формі та направляються роботодавцю, а їх копія – в орган державної служби з урегулювання колективних трудових спорів.

Мітинг – форма масового зібрання з приводу актуальних, переважно громадсько-політичних, соціально-економічних питань. Може проводитися робітниками в знак незадоволення своїм становищем, для підтримки висунутих на зборах вимог, адресованих роботодавцю.

Демонстрація – являє собою масову ходу, виражає які-небудь громадсько-політичні настрої, у тому числі і соціальний протест. Викликана незадоволенням робітників організації, галузі чи регіону, вона також може використовуватися як форма висловлення громадської думки з приводу змісту і порядку розв'язання соціально-трудова конфлікту.

Пікетування – означає патрулювання групою мітингувальників чи демонстрантів у районі проведення мітингу чи демонстрації. Часто пікети виставляються представниками учасників соціального протесту перед органами державної влади і місцевого самоуправління.

Вказані акції проводяться, як правило, в умовах локального чи загального конфлікту, коли в протиборство втягнута велика кількість людей.

Трудовий конфлікт виконує низку функцій:

- інтегративну – конфлікт до певної міри впливає на баланс індивідуальних, групових та колективних інтересів, що, у свою чергу, підвищує соціальну інтеграцію організації, підприємства. Як будь-який міжгруповий конфлікт, трудовий конфлікт сприяє підвищенню внутрішньогрупової згуртованості. Особливо це характерно для конфлікту “адміністрація–трудоий колектив”;
- інформаційну – трудовий конфлікт розкриває найгостріші протиріччя в житті колективу та організації в цілому, стають явними помилки та прорахунки керівництва організації. Наявність у трудового конфлікту такої функції дає вчасно розкрити існуючі проблеми та не доводити наявні протиріччя до серйозної ескалації конфлікту;
- комунікативну – засвідчує те, що учасники конфліктної взаємодії потребують відповідної інформації для того щоб проаналізувати позицію опонента, визначити ресурси, які він, у разі потреби, може задіяти, а також зробити висновки щодо можливих наслідків конфлікту. Підвищуючи інформаційний потенціал, учасники конфлікту посилюють комунікативний обмін, беручи до уваги все більше інформації про причини, цілі та інтереси протилежної сторони, про можливі шляхи виходу з конфлікту;
- інноваційну – трудовий конфлікт допомагає подолати ті перепони, які виникали в процесі економічного, соціального та духовного розвитку колективу, організації;
- соціально-психологічну – трудовий конфлікт своїм наслідком має зміни в соціально-психологічному кліматі колективу, сприяє підвищенню згуртованості співробітників.

Сторони трудового конфлікту (рис. 8.2.) досить чітко визначені на законодавчому рівні. Згідно зі ст. 3 Закону України “Про порядок вирішення трудових спорів (конфліктів)”, сторонами колективного трудового спору (конфлікту) є: на виробничому рівні – наймані працівники підприємства, установи, організації або уповноважена найманими працівниками організація та власник підприємства або уповноважений ним орган чи представник; на галузевому, територіальному рівнях – наймані працівники підприємств або адміністративно-територіальних одиниць чи профспілки та власники, об’єднання власників або уповноважені ними органи чи представники; на національному рівні – наймані працівники однієї або кількох галузей чи профспілки або їх об’єднання чи інші уповноважені найманими працівниками органи та власники, об’єднання власників або уповноважені ними органи на території більшості адміністративно-територіальних одиниць України, передбачених ч. 2 ст. 133 Конституції України. Відповідно трудовий

конфлікт може розгортатися як на макрорівні (країна, регіон, галузь господарства), так і на мікрорівні (підприємство, цех, бригада тощо).

Виробничий рівень	Галузевий, територіальний рівні	Національний рівень
<ul style="list-style-type: none"> • наймані працівники або їх окремі категорії • установи й організації чи їх структурні підрозділи • первинна профспілкова організація або уповноважений найманими працівниками орган • власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи представник 	<ul style="list-style-type: none"> • наймані працівники підприємств, установ, організацій однієї або декількох галузей (професій) або адміністративно-територіальних одиниць • профспілки, їх об'єднання або інші уповноважені найманими працівниками органи • власники, об'єднання власників або уповноважені ними органи чи представники 	<ul style="list-style-type: none"> • наймані працівники однієї або декількох галузей (професій) • профспілки або їх об'єднання чи інші уповноважені найманими працівниками органи • власники, об'єднання власників або уповноважені ними органи (представники) на території більшості адміністративно-територіальних одиниць • Кабінет Міністрів України

Рис. 8.2. Сторони трудових спорів (конфліктів)

Відповідно до того, які сторони беруть участь у протидії, конфлікти ділять на такі види:

- конфлікт між трудовим колективом та адміністрацією;
- конфлікт між трудовим колективом та профспілковим комітетом;
- конфлікт між адміністрацією та профспілкою;
- конфлікт між колективом та керівництвом галузі;
- конфлікт між колективами різних організацій;
- конфлікт між трудовими колективами та державними органами.

Виділяються такі **причини трудових конфліктів**:

1) корпоративні – одного учасника чи групу учасників не влаштовують ті чи інші принципи, на яких базуються відносини в організації (наприклад бюрократизм адміністрації по відношенню до інтересів працівників; відмова адміністрації покращити умови праці; незаконні звільнення, порушення адміністрацією норм чинного трудового законодавства; відмова від трудових та соціальних зобов'язань тощо);

2) загальноекономічні – кризовий стан економіки; зростання цін та безробіття, як наслідок різке зниження рівня життя населення; надмірне розшарування населення на багатих та бідних; нерозвинута система соціального захисту.

Заборгованість із виплати заробітної плати, несвоєчасна виплата поточної заробітної плати, примусові відпуски за свій рахунок, скорочення робочого тижня, недостатній рівень соціального захисту працівників, незадовільні умови праці, недотримання власниками правил техніки безпеки – усе це є типовими дестабілізуючими соціальними та фінансово-економічними чинниками, які значно підвищують конфліктогенність у виробничій та невиробничій сферах.

Трудові конфлікти, як правило, мають негативні наслідки, оскільки завершуються поразкою однієї із сторін – або роботодавця, або працівників, які в результаті змушені будуть іти на поступки. Негативом також є те, що трудові конфлікти мають гострий характер протікання, а це своїм наслідком має зниження продуктивності праці та завдання матеріальних збитків.

Особливістю соціально-трудова конфліктів є те, що вони характеризуються складною динамікою. Усі соціально-економічні фактори, які зумовлюють та характеризують конфлікти цієї групи, можуть вплинути на виникнення ускладненої психологічної обстановки в трудовому колективі, що, у свою чергу, може призвести до посилення соціальної напруги серед працівників. Разом з тим досить ефективними є різні методи, які використовуються для профілактики цих конфліктів. Запобігання трудовим конфліктам має здійснюватися як у вузькому, локальному плані, тобто в межах окремої організації, так і в масштабах країни. Серед локальних методів особливо виділяються запровадження в організації роботи психолога, профспілкових організацій; неформальних лідерів, керівників, примирних комісій, діяльність яких має бути спрямована на недопущення трудових конфліктів тощо. Як показує практика, використання таких запобіжних заходів якщо повністю не забезпечує, то значно знижує гостроту трудових конфліктів.

У масштабах країни умовою недопущення трудових конфліктів є досягнення загальної стабільності в країні, покращення економічного становища, зростання рівня матеріального благополуччя населення, стабілізація політичної системи та приведення у відповідність трудового законодавства, яке повинно відображати інтереси робітників та включати в себе не декларативні, а реальні захисні функції.

Профілактиці крайніх форм трудового конфлікту (страйку) сприяє створення таких економічних умов, які б забезпечили можливість групам (потенційним учасникам трудових конфліктів) задовольняти свої інтереси та вимоги через мобілізацію власних зусиль. Обов'язковою умовою є передбачення такого механізму взаємодії, який би сприяв проведеному переговорів із потенційними учасниками страйку. Важливою

є також розробка законодавчої бази, яка б регулювала розв'язання трудових конфліктів.

У разі виникнення трудового конфлікту його вирішення повинне здійснюватися мирними, конструктивними шляхами. Так, використовуються такі способи, як:

1) укладення (зміна) колективного договору – це найважливіший правовий механізм розв'язання трудового конфлікту. У ньому фіксуються всі права і обов'язки сторін, які вступили в договірний простір, а також у цьому договорі закріплюються права та обов'язки в разі виникнення трудового конфлікту;

2) звернення до комісій по трудових спорах, народні судді – звернення працівника в суд можливо не в обхід виборного профспілкового органу, а відразу після того, як комісія по трудових спорах розглянула цей конфлікт;

3) проведення рад і конференцій трудових колективів регіонів та окремих галузей, які в процесі своєї роботи зобов'язані розглядати трудові конфлікти і спори за участю представників керівництва галузі та регіону;

4) прийняття відомчих та міжвідомчих конвенцій. Конвенції – це угоди між представниками державних органів, роботодавцями та профспілками, які також можуть сприяти профілактиці трудових конфліктів.

У процесі реалізації правових процедур примирення поряд з правовими та юридичними нормами залагодження соціально-трудового конфлікту потрібно брати до уваги дотримання загальноновизнаних та перевірених практикою принципів ведення переговорів – одного з пріоритетних і найефективніших способів подолання конфліктного протистояння. Важливою умовою профілактики соціально-трудових конфліктів є інституалізація соціального діалогу. Соціальний діалог – це процес визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами соціального діалогу, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з питань формування й реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин. Соціальний діалог здійснюється на національному, галузевому, територіальному та локальному (підприємство, установа, організація) рівнях на тристоронній або двосторонній основі у формах обміну інформацією; консультацій; узгоджувальних процедур; колективних переговорів з укладення колективних договорів і угод.

Глава 8.5. Кризи в публічному управлінні

Термін “криза” походить від грецького слова “crisis”, що означає рішення з якогось питання чи в сумнівній ситуації, а також переломний момент. Через недостатню вивченість криз, особливо криз суспільного розвитку, на них реагували лише з їх появою. Однак зростання частоти їх виникнення ставить на порядок денний розробку стратегій запобігання кризам. Адже останнім часом слово “криза” настільки міцно ввійшло в ужиток, що складається враження її невідворотності та невід’ємності нашого життя. Ми вже звикли до криз у всьому діапазоні суспільного і політичного життя. Підвищення мобільності, комунікативності та посилення взаємозалежності робить кожне суспільство залежним від криз. Як слушно зауважує У.Розенталь, сьгоднішні кризи не обмежуються міжнародними спорами між державами та стихійними лихами. Вони будуть спрямовані на науку і техніку, сільське господарство, інформаційно-комунікаційні технології та, здавалося б, на такі віддалені сфери, як освіта, релігія, мистецтво. Разом з тим виявляється, що мабуть немає на сьогодні явища соціального життя менш досліджуваного та розкритого, ніж криза. Ніщо так не кидає виклики основам публічного управління, як кризи, катастрофи, масові революції, тероризм, але ж з тієї причини вони не були одними з основних питань у цій галузі. Довгий період часу кризи, кризовий менеджмент, за винятком хіба що вивчення міжнародних криз та ядерних загроз, були на периферії всіх соціальних наук. Найчастіше пояснення кризи відбувається через роз’яснення відмінностей між стабільним та кризовим станом суспільства. Стабільний стан означає постійно відтворюваний порядок, у той час як кризовий характеризує спосіб руху системи від її нинішнього стану, через дезінтеграцію та кризу, до нового стану (“стабільність – криза – нова стабільність”).

Російський дослідник Ю.Яковець вказує на такі функції кризи:

- різке послаблення, усунення або якісне перетворення застарілих елементів пануючої, домінуючої, але такої, що вичерпала свій потенціал, системи;
- розчистка шляху для утвердження слабких на початку елементів нової системи, майбутнього циклу;
- випробування на стійкість і передача у спадок тих елементів системи, які акумулюються, накопичуються та переходять у майбутнє.

Загальна системна криза суспільства – це такий стан, коли основні компоненти (економіка, соціальна, правова сфери, політика тощо) прийшли в таку обопільну несумісність, яку неможливо подолати в межах існуючого соціально-економічного та політичного устрою.

Складовими системної кризи суспільного розвитку можуть бути окремі види криз: політична криза, економічна криза, екологічна криза тощо.

Криза державного управління – це особливий стан у розвитку та функціонуванні політичної системи суспільства, державно-владних структур, який характеризується такими ознаками:

- нестабільність;
- розбалансування діяльності політичних інститутів;
- зниження рівня керованості соціально-економічних та політичних процесів;
- загострення політичних конфліктів;
- збільшення критичної активності соціуму.

Політична криза – це особлива форма політичного процесу, яка характеризується наявністю таких основних показників:

- різке загострення протиріч у політичних відносинах;
- втрата владними структурами контролю над розвитком крайнього загострення протиріч;
- існування реальних загроз безпеки влади і політичної системи в цілому.

На практиці політична криза проявляється через наявність втрати суспільної довіри (делегітимація структур влади); яскраво виражену відсутність взаємодії між різними центрами влади; часте блокування рішень одного центру влади іншим; поширення та ескалацію стихійних форм політичного протесту.

Безперечними ознаками політичної кризи є:

- наявність безпосередньої загрози умовам життєдіяльності суб'єкта політичного управління;
- неможливість відтермінування розв'язання ситуації;
- необхідність прийняття рішень в умовах значної невизначеності та високого ступеня ризиків.

У політичних криз достатньо вираженими є типові причини їх виникнення:

- зловживання владою та владними повноваженнями;
- вихід із правового поля при ухваленні політико-управлінських рішень;
- зміна політичної ситуації;
- ігнорування правилами конкуренції на політичному ринку;
- перерозподіл влади;
- впровадження нових законів та нормативно-правових актів;
- економічна нестабільність та руйнування фінансової системи держави;
- стихійні лиха.

Кризи можуть характеризуватися за різними параметрами (рис. 8.3).

за ступенем прогнозованості		за характером протікання		за ступенем загроз	
<i>передбачувані</i>	<i>несподівані</i>	<i>явні</i>	<i>латентні</i>	<i>гострі</i>	<i>м'які</i>
прогнозуються та зумовлюються об'єктивними причинами накопичення факторів виникнення кризи	є результатом грубих помилок в управлінні, природних катаклізмів, глобалізаційних процесів	відкриті, протікають помітно та легко виявляються	приховані, протікають непомітно, чим підвищують ступінь небезпеки	протікають складно, нерівномірно, руйнують різні структури соціальної системи	протікають послідовно, піддаються прогнозуванню та управлінню
за темпоральними особливостями					
<i>затяжні</i>			<i>тимчасові</i>		
протікають довготривало, важко та складно, є наслідком помилок в управлінні кризами			протікають швидко, вирішуються достатньо легко		

Рис. 8.3. Класифікація криз

Основні методичні рекомендації стосуються питання аналізу кризи і полягають у необхідності фіксації дослідником таких суттєвих параметрів:

1. Криза може розглядатися як певне соціальне, економічне, політичне тощо явище та становити предмет фундаментальних досліджень відповідних галузей науки.

2. Криза може розглядатися як процес та є предметом прикладного аналізу, спрямованого на виявлення умов, особливостей протікання та наслідків.

3. Криза може розглядатися як конкретна ситуація, зумовлена передусім прийняттям невідповідних рішень, спрямованих на відновлення стабільності та подолання загроз системі.

Останній підхід є продуктивним для проведення аналітичного дослідження. У такому разі завданням аналітика є ідентифікація об'єкта, для якого криза стала тією конкретною ситуацією, яка потребує свого розв'язання. Як зауважує Ю.Мацієвський, “криза є завжди характеристикою певного об'єкта, його нестабільність ще не означає його кризи”. Визначення об'єкта, який опинився в ситуації кризи, дасть змогу прий-

мати адекватні рішення. Американський дослідник У.Розенталь відмічає досить цікаву річ, що суспільні потрясіння, які переживало американське суспільство, ніколи не досягали публічного порядку денного вироблення програми державної політики, хоча заворушення чи спалахи насильства часто ставали наслідком непродуктивності дій таких публічних адміністрацій, як, наприклад, поліція. Лише події 11 вересня змусили говорити про кризу на державному рівні. Подія, що сталася, зумовила кризову ситуацію, в якій опинилося західне суспільство, що виявилось надзвичайно уразливим, адже воно настільки звикло до відпрацьованого до досконалості механізму в наданні приватних і суспільних благ та послуг, що найменше втручання в цю систему набувало критичних розмірів. Державне управління, сконцентроване на наданні публічних послуг, також проявило свої слабкі сторони та викликало необхідність формування більш гнучкої, здатної продукувати нові комунікаційні канали та гарантувати безпеку системи. Перші рішення, які приймаються у кризових ситуаціях у відповідь на загрози, часто сприймаються як наслідки кризи, хоча насправді саме вони можуть зумовити кризу. Справжня криза, на думку У.Розенталя, розпочинається після кризи, коли керівництво проявляє свою нездатність приймати потрібні рішення. З таким підходом погоджується і Ю.Мацієвський, який вказує на те, що криза може бути визначена не за фактом, а за наслідками.

Будь-яка криза має необхідні та достатні умови для виникнення (рис. 8.4).

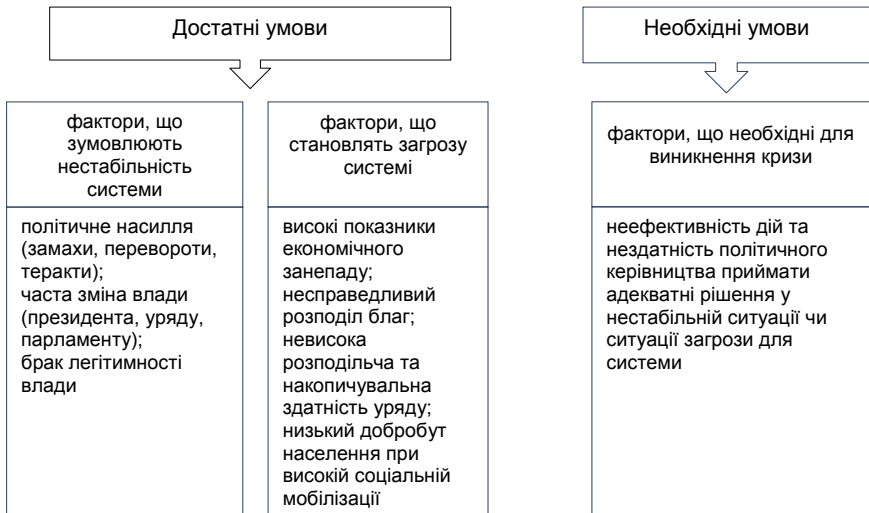


Рис. 8.4. Необхідні та достатні умови виникнення кризи

Відповідно для виникнення кризи потрібні достатні умови, які створюють внутрішню нестабільність або загрозу системі, та лише за умови неефективного управління кризовою ситуацією виникає криза.

Виокремлення умов виникнення кризи здійснюється за принципом виокремлення необхідних та достатніх умов в аналітичних схемах дослідження конфліктів. Проте потрібно акцентувати увагу на суттєвих відмінностях, які мають такі два явища, як конфлікт та криза. На наш погляд, основним індикатором, який полегшить розуміння відмінностей, є те, що коли ми говоримо про природу “конфлікту”, то маємо на увазі протиріччя (обов’язково, що супроводжуються протиборством, протидією), які мають місце у відносинах (між людьми, групами, державами, гілками влади тощо). Водночас “криза” – поняття, що характеризує стан не відносин, а системи, яка перебуває у стані нестабільності, піддається внутрішнім та зовнішнім загрозам та нездатна їм протистояти, реагувати на виклики. Такий підхід унеможлиблює розгляд кризи як можливого варіанта завершення конфлікту. Навпаки, криза спонукає до появи конфліктів, оскільки саме в кризі проявляється нездатність системи державного управління продукувати ефективні рішення.

Причини кризи – це події, явища, факти, ситуації, які передують кризі і, за певних обставин та дій суб’єктів соціальної взаємодії провокують її виникнення (див. рис. 8.5).



Рис. 8.5. Види криз та причини їх виникнення

Визначаючи причини кризи об'єкта, потрібно пам'ятати правило функціонування систем – окрема система може бути структурним елементом системи вищого порядку. Так система державного управління є структурним елементом політичної системи, політична система – соціальної, уряд як система – державного управління. Відповідно криза системи нижчого порядку ще не призводить до кризи системи вищого порядку. Так, урядова криза ще не означатиме обов'язковості кризи політичної системи в цілому, проте чим більше структурних елементів системи вступають у кризовий стан, тим більше загроз буде для системи вищого порядку. Урядова криза разом із парламентською при зовнішніх тисках, які є наслідками, наприклад, економічної чи фінансової криз, не лише створюють достатні умови, а й суттєво знижують імовірність адекватної реакції на виклики у вигляді прийняття відповідних рішень.

Такий підхід дає можливість уникнути автономного аналізу кризи. Сьогодні науковці відмічають загальні тенденції, які спостерігаються у дослідженні криз:

- по-перше, виникнення криз все частіше пов'язуються з чинниками транснаціонального характеру, такими як забруднення повітря, організована злочинність, нестача енергетичних ресурсів, міграція та біженці, тероризм, які кидають виклик політичному та адміністративному керівництву;

- по-друге, більш ніж будь-коли відбувається значна політизація криз. Довгий час кризи розглядалися як результат технічного збою або як наслідок людських помилок. Але на сьогодні особливості кризи її наслідки залежать від політичних процесів. Політизація кризи та кризового менеджменту відбувається не в ідеологічному інакомисленні, а по лінії розподілу між тими, хто несе відповідальність, і тими, хто стверджує, що може показати кращий результат. Також не можна заперечувати, що чим більш масштабніша криза, тим більше учасників та центрів прийняття рішень, тому часто кризовий менеджмент перетворюється на політичну боротьбу;

- по-третє, будь-яка криза стає зручною мішенню для ЗМІ. Медіація кризи та кризового менеджменту своїм наслідком має втілення соціологічної теореми: якщо люди визначають ситуацію як реальну, то вона буде реальною за своїми наслідками. Тобто якщо, наприклад, CNN визначає як кризову, то вона дійсно буде кризовою в усіх її проявах.

Питання, що являє собою антикризове управління в системі державного управління, залишається відкритим та потребує вирішення низки методологічних проблем. Це передусім викликає необхідність з'ясування предмета самого антикризового управління як галузі наукового знання та управлінської практики.

О.Ленбінгер достатньо широко тлумачить поняття антикризового управління, окреслюючи три його етапи:

I – планування непередбачуваних обставин на передкризовій стадії;

II – безпосередньо криза;

III – відновлення після кризи.

Такий підхід до пояснення антикризового управління характерний і для вітчизняних дослідників. Антикризове управління визначається як управління, за якого відбувається прогнозування небезпеки кризи, аналіз її симптомів, методів щодо зниження негативних наслідків і використання її факторів для подальшого розвитку. Антикризове управління базується на реалізації механізмів антикризового управління – сукупності принципів, законів та процедур, які забезпечують прийняття управлінських рішень з метою прогнозування кризи, аналізу її симптомів та виявлення ступеня загроз, заходів щодо регулювання кризи та мінімізація негативних наслідків. За таким підходом визначається, що механізм антикризового управління включає етапи прогнозування, регулювання, розв’язання кризи. Тобто антикризове управління ототожнюється з управлінням кризою (доречно назвати це кризовим управлінням). Відповідно антикризове управління зводиться до використання механізму управління кризою. Це достатньо вузький підхід до тлумачення цього виду управлінської діяльності.

Зважаючи на деструктивний характер більшості суспільних криз, варто брати до уваги профілактику криз та розробку механізмів їх недопущення як одну зі складових антикризового управління. Відповідно доцільно розглядати антикризове управління в більш широкому розумінні цього терміна, через організацію управлінського процесу, спрямованого на забезпечення вирішення завдань державного управління. По суті, сама неможливість виконувати завдання є ні чим іншим як кризовою ситуацією. Принцип організації державного управління як цілісної системи вже передбачає її спроможність витримувати різкі зміни та кризи. Отже, антикризові кроки повинні автоматично закладатися в будь-які дії, спрямовані на підвищення ефективності державного управління. У такому разі антикризове управління не може складати окрему управлінську систему з виконання функцій управління кризою, це має бути інтегрована система, яка спрямована на реалізацію таких завдань:

- прогнозування та планування впливу криз на систему. Якщо донедавна ефективність цих процесів багатьма науковцями ставилася під сумнів, то поступово з розвитком інформаційних технологій, які дають можливість збирати та опрацьовувати інформацію з достатньо високою

швидкістю та у великих обсягах, не лише підвищилася продуктивність прогнозування криз та виявлення ризиків, а стало можливим впровадження елементів стратегічного планування;

- розвиток людських ресурсів (РЛР), який відіграє важливу роль не лише в мобілізації суспільної організації, а й у досягненні відповідного реагування суспільства на кризу. Основним завданням РЛР є вирішення цілей та завдань, які пов'язані з мобілізацією ресурсів. Інакше кажучи, це формування навичок пошуку та використання під час кризи таких ресурсів, як фінансові, матеріальні, технічні, людські, організаційні, інформаційні тощо. Американська практика антикризового реагування у формуванні РЛР передбачає створення ефективної системи екстреного реагування на основі навчання й підготовки фахівців окремих державних служб для їх подальшого використання в кризових ситуаціях;

- управління механізмами інформаційного доступу. Точність та адекватність інформації, доступної для зацікавлених сторін, про підготовку до кризи. Встановлення рівня доступу зацікавлених сторін до участі у заходах підготовки плану виходу з кризи та безпосередньо управлінні кризою. Визначення ступеня довіри до заінтересованих сторін та відповідно планування форми взаємодії з ними, починаючи від консультацій з підготовки до кризових ситуацій, закінчуючи формуванням навичок управління кризою;

- підвищення легітиміційного потенціалу владних структур через встановлення місії, цілей і програм, спрямованих на захист суспільних інтересів, життя, свободи, захисту прав громадян;

- підвищення здатності до суспільної консолідації в подоланні кризи через механізми формування суспільної довіри та суспільної підтримки;

- створення комунікаційних каналів, які забезпечують достатньо широке інформаційне охоплення аудиторії (особливо це стосується криз, зумовлених форс-мажорними подіями, катастрофами). Це дасть змогу не лише подавати офіційну інформацію, а й отримувати через зворотний зв'язок достовірну інформацію.

Такий підхід, на наш погляд, дасть змогу не просто використовувати безпосередньо означений вище механізм антикризового управління, а й побудувати інтегровану в державне управління систему антикризового управління, яка дасть можливість:

- за потреби використовувати антикризове управління як пріоритетне;

- акумулювати ресурси у передусім так звані символічні ресурси, засновані на суспільній підтримці та довірі, які в кризових ситуаціях за цінністю не поступаються матеріальним та фінансовим і можуть перекривати їх брак;

- побудувати гнучку систему управління завдяки визначенню комунікативної складової як пріоритетної. Гнучка система в кризових ситуаціях виступає додатковим ресурсом, оскільки забезпечує ефективне координування дій в умовах деконцентрації центрів прийняття рішень.

Звичайно, не може залишатися поза увагою окремий блок у системі антикризового управління, а саме безпосередньо регулювання кризи. Урегулювання кризи є завжди вузькоспрямованим процесом, який має чітко встановлені межі, як часові, так просторові, а також характеризується залученням до нього обмеженої кількості акторів. Проблема регулювання й успішного розв'язання кризи є однією з найбільш актуальних в управлінні кризою, адже від того, як поводить себе регулятор, які механізми і технології він використовує для врегулювання, залежить імовірність перетворення кризи з деструктивного процесу в конструктивний та здатність стабілізувати систему.

Кризова ситуація з боку кризового управління характеризується такими параметрами:

- значна кількість загроз та високий ступінь загроз безпеці;
- відсутність часу та необхідність прийняття рішень за таких умов;
- стресовий стан відповідальних за прийняття рішень.

Суть регулювання полягає в ідентифікації окремих елементів кризи, які підлягають управлінському впливу. У такому контексті регулювання являє собою процес перенесення кризи в більш прийнятні умови. Процес регулювання кризи, на думку О.Рогозяна, дає відповіді на питання: *Що* потрібно робити в період кризи, у той час як технології регулювання пояснюють, *Як* потрібно це регулювати.

Урегулювання кризи – це цілісна система заходів, яка включає:

- розробку стратегії і тактики поведінки в кризовій ситуації;
- прийняття рішень щодо особливих заходів з управління в екстремальних ситуаціях та їх реалізація;
- формування інформаційної політики в умовах кризи (контроль над інформацією).

Для успішного врегулювання кризи виділяють три ресурси та дві граничні умови:

- ресурс перший – достатній час на вирішення завдань;
- ресурс другий – достатній обсяг повноважень з вибору методів вирішення завдань;
- ресурс третій – достатні фінанси для вирішення завдань.

Граничними умовами є те, що жоден із ресурсів не повинен дорівнювати нулю, а також те, що нестача двох ресурсів поповнюється збільшенням третього.

Окремим питанням є створення робочих груп для виявлення найбільш гострих проблем та формування плану дій для забезпечення реалізації двох стратегічних цілей:

- усунення протиріч шляхом створення внутрішньої системи комунікацій та робочого середовища, яких не вистачало до даного моменту;
- розробка стратегії для забезпечення послідовності управління у вирішенні кризи.

За С.Рочет, формування стратегії подолання кризи проводиться в кілька етапів:

- розробка стратегії “знизу вгору” – узгодження плану з подолання кризи з основними заінтересованими групами;
- прийняття плану відповідно до встановлених правових процедур;
- реалізація плану “згори донизу” та проектування операційної системи управління відповідно до ухваленого плану. Успішне урегулювання кризи залежить від таких параметрів, як:
 - соціальна відповідальність акторів;
 - досконалість зв’язку, комунікацій та координації;
 - надійність джерел отримання достовірної інформації;
 - наявність найактуальнішої інформації в найкоротший термін.

Питання для самоконтролю

1. Обґрунтуйте тезу: “Конфлікти є невід’ємною складовою процесів публічної політики”.
2. Назвіть необхідні та достатні умови виникнення конфліктів.
3. Охарактеризуйте етапи конфлікту.
4. Розкрийте зміст управління конфліктом.
5. Назвіть основні принципи урегулювання конфлікту в процесах прийняття рішень.
6. Охарактеризуйте стилі поведінки в конфліктній взаємодії та обґрунтуйте доцільність їх вибору.
7. Назвіть основні способи розв’язання конфліктів.
8. Охарактеризуйте етапи переговорів.
9. Назвіть способи врегулювання соціально-трудових конфліктів.
10. Назвіть необхідні та достатні умови виникнення кризи державного управління.

Список використаних джерел

1. Бландел Р. Эффективные бизнес-коммуникации. Принципы и практика в эпоху информации / Р. Бландел. – СПб. : Питер, 2000. – 384 с.
2. Ващенко І. В. Конфлікти великих соціальних груп : навч. посіб. / І. В. Ващенко, С. П. Гиренко. – Харків : Бурун Книга, 2005. – 208 с.
3. Ворожейкин И. Е. Конфликтология : учеб. / И. Е. Ворожейкин, А. Я. Кибанов, Д. К. Захаров. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 240 с.
4. Гірник А. М. Конфлікти: структура, ескалація, залагодження : навч. посіб. / А. М. Гірник, А. Ю. Бобро. – Київ : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 175 с.
5. Головина А. С. Деловые переговоры. Стратегия победы / А. С. Головина. – СПб. : Питер, 2007. – 192 с.
6. Дебати : навч. посіб. : метод. рек. щодо ведення дебатів. – Київ : А.П.Н., 2001. – 102 с.
7. Довгань Н. П. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.01 / Довгань Н. П. – Київ : НАДУ, 2006. – 177 с.
8. Здравомыслов А. Г. Социология конфликта : учеб. пособие / А. Г. Здравомыслов. – М. : АСПЕКТ ПРЕСС, 1995. – 317 с.
9. Зиммель Г. Избранные работы : пер. с нем. / Г. Зиммель. – Киев : Ника-Центр, 2006. – 440 с.
10. Козер Л. Функции социального конфликта : пер. с англ. / Л. Козер. – М. : Идея-Пресс, 2000. – 208 с.
11. Конфлікти у сумісній діяльності / [Г. В. Ложкін, С. В. Сьомін, Т. В. Петровська, О. О. Кисельова]. – Київ : Сфера, 1997. – 95 с.
12. Лебедева М. М. Политическое урегулирование конфликтов : учеб. пособие / М. М. Лебедева. – М. : АСПЕКТ ПРЕСС, 1999. – 278 с.
13. Леммерман Х. Уроки риторики и дебатов / Х. Леммерман. – М. : Уникум Пресс, 2001. – 336 с.
14. Мастенбрук У. Переговоры / У. Мастенбрук. – Калуга : Калуж. ин-т социологии, 1993. – 175 с.
15. Мацієвський Ю. Деякі аспекти вивчення феномена кризи у політичних дослідженнях / Ю. Мацієвський // Політ. менеджмент. – 2008. – № 6. – С. 16–29.
16. Моченов Г. В. Конфліктні ситуації й організаційні структури колективу / Г. В. Моченов, А. М. Ночевник. – Тернопіль, 1993. – 241 с.
17. Остин А. Раннее предупреждение и мониторинг конфликтов [Электронный ресурс] / А. Остин. – Режим доступа : http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Handbook/Articles/russian_austin_handbook.p

18. Пірен М. І. Конфлікти в системі політико-управлінської діяльності : навч. посіб. / М. І. Пірен. – Київ : Вид-во НАДУ, 2003. – 240 с.
19. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации / Г. Г. Почепцов. – М. : Альтерпресс, 2008. – 656 с.
20. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) [Електронний ресурс] : Закон України від 3 берез. 1998 р. № 137/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/137/98-%D0%B2%D1%80>
21. Про соціальний діалог в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 23 груд. 2010 р. № 2862-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2862-17>
22. Регнет Э. Конфликты в организациях. Формы, функции и способы преодоления / Э. Регнет. – Харьков : Изд-во Ин-т приклад. психологии “Гуманит. центр”, 2005. – 396 с.
23. Решетникова К. В. Конфликты в системе управления : учеб. пособие / К. В. Решетникова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2013. – 175 с.
24. Рогозян О. В. Политический кризис: анализ и технологии урегулирования: на примере Краснодарского края : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Рогозян О. В. – Краснодар, 2006. – 230 с.
25. Смерека С. Б. Теоретико-методологічні засади антикризового управління розвитку сфери послуг / С. Б. Смерека // Економічний простір. – 2008. – № 19. – С. 71–81.
26. Степанов Е. И. Современная конфликтология: Общие подходы к моделированию, мониторингу и менеджменту социальных конфликтов : учеб. пособие / Е. И. Степанов. – М. : Изд-во ЛКИ, 2012. – 176 с.
27. Телешун С. О. Конфлікти в публічній політиці та управлінні / С. О. Телешун, С. В. Ситник. – Київ : НАДУ, 2012. – 112 с.
28. Унт И. Искусство ведения переговоров: Пошаговое руководство и технологии проведения коммерческих переговоров / И. Унт ; пер. с англ. С. В. Шарпай. – Днепропетровск : Баланс-Клуб, 2004. – 36 с.
29. Управління конфліктами у процесах публічної політики: взаємодія держави та громадянського суспільства : наук. розробка / авт. кол. : С. О. Телешун, І. В. Рейтерович, С. В. Ситник. – Київ : НАДУ, 2012. – 52 с.
30. Фишер Р. Преодолевая “нет” или переговоры с трудными людьми : пер. с англ. / Р. Фишер, У. Юри. – М., 1994. – 201 с.
31. Юридическая конфликтология / [О. В. Бойков, Н. Н. Варламова, А. В. Дмитриев и др.]. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1995. – 317 с.
32. Якубовський О. П. Управління кризами та ризиками суспільного розвитку / [О. П. Якубовський, Т. І. Пахомова, Н. М. Драгомирецька]. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – 187 с.

33. *Pammer W.* Handbook of Conflict Management / William J. Pammer, Jr. Jerri Killian. – N. Y. : Marcel Dekker, 2003. – 288 p.
34. *Rochet C.* Olivier Keramidas and Lugdivine Bout. Crisis as change strategy in public organizations / C. Rochet // International Review of Administrative Sciences. – 2008. – Vol 74(1). – P. 65–77.
35. *Rosenthal U.* September 11: Public Administration and the Study of Crises and Crisis Management / U. Rosenthal // ADMINISTRATION & SOCIETY, Vol. 35. – N 2, May 2003. – P. 129–143.
36. *Rusawan C.* The Role of HRD in Integrated Crisis Management: A Public Sector Approach / C. Rusawan // Advances in Developing Human Resources Vol. 10, N 3 June 2008. – P. 380–396.

Навчальне видання

Авторський колектив:

Телешун Сергій Олександрович
Ситник Світлана Володимирівна
Рейтерович Ігор Вячеславович та ін.

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА

Навчальний посібник

Київ, НАДУ

Відповідальний за випуск *В. С. Андрейчук*

Редактор *С. М. Шиманська*

Коректор *С. Г. Крушельницька*

Технічний редактор *О. Г. Сальнікова*

Підп. до друку 12.09.2016.
Формат 60×84/16. Обл.-вид. арк. 19,76. Ум.-друк. арк. 19,6.
Тираж 300 пр.

Видавець Національна академія державного управління
при Президентові України.
03680, м. Київ, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-67-93.
www.academy.gov.ua
E-mail: naduprint@ukr.net

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003

